

Rapport 2021:2

Delrapport: Følgeforskning og evaluering av forsøk med fritidskortordninger

**Erfaringer fra forsøkskommunenes
innføring av Fritidskortet**

Daniel Arnesen, Anne Skevik Grødem, Rune Ervik og
Ivar Eimhjellen

© Institutt for samfunnsforskning 2021
Rapport 2021:2

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (digital): 978-82-7763-697-9

ISSN (digital): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	8
Innledning	9
Bakgrunn for forsøket med Fritidskortet	9
Rammene for fritidskortforsøket	11
Erfaringer fra fritidskortordninger i Norge og i andre land	12
Formål, spørsmål og oppbygning	14
Data og metode	17
Opplegg for følgeforskning og evaluering	17
Kvalitative intervjuer i forsøkskommunene	19
Etikk og personvern	19
Dokumentstudier og foreliggende statistikk	20
Forsøkskommunene i et policy-perspektiv	21
Kort beskrivelse av kommunene	21
Barn og unges deltakelse i et policy-perspektiv	23
Mål og tiltak på barne- og ungdomsområdet	25
Virkemidler for inkludering av barn og unge	27
Fritidskortet sett i lys av eksisterende tilbud	31
Medvirkning og oppfølging i fritidskortforsøket	33
Erfaringer med innføringen av Fritidskortet	35
Rammene for forsøket med fritidskortordninger	35
Organiseringen i kommunene	36
De digitale løsningene	39
Kriteriene for inkludering og ekskludering av aktiviteter	44
Tiltak for å nå brukerne	48
Det Fritidskortet ikke gjør	52
Hva Fritidskortet er og kan være	54

Diskusjon og konklusjon	60
Organisering og innføring av Fritidskortet	60
Digitale løsninger for Fritidskortet	61
Å få ut informasjon om ordningen	62
Fritidskortet i forhold til eksisterende tiltak	63
Avsluttende kommentarer	65
Videre forskning	67
Litteratur	69
Vedlegg	71
Intervjuguide	71
Innføringen av forsøket med fritidskort	71
Rekruttering av barn og unge til ordningen	71
Utfordringer, lærdommer og status	71
Mal for dokumentstudien	72

Forord

Denne delrapporten er utarbeidet som del av prosjektet «Følgforskning og evaluering av forsøk med fritidskortordninger», som gjennomføres på oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Rapporten presenterer funnene fra en forstudie som ble gjennomført høsten 2020.

Forskningsprosjektet er et samarbeid mellom Institutt for samfunnsforskning (ISF), NORCE Samfunn og Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet. Forskerne som inngår i prosjektgruppen er Daniel Arnesen og Anne Skevik Grødem (ISF), Ivar Eimhjellen, Rune Ervik, Astrid Espegren (NORCE) og Patrick Lie Andersen (NOVA). I tillegg har Mira Sletten (NOVA) bistått i oppstarten.

Anne Skevik Grødem har gjort intervjuer med prosjektledere i kommunene som deltar i forsøket, og som utgjør den primære datakilden i denne delrapporten. I tillegg har Daniel Arnesen, Ivar Eimhjellen og Rune Ervik samlet inn og analysert politiske og plandokumenter fra forsøkskommunene.

Prosjektet har en referansegruppe som består av representanter fra Frivillighet Norge, KS – Kommunesektorens organisasjon, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. Vi setter stor pris på og vil takke for innspillene som disse har gitt i forbindelse med delrapporten fra forstudien.

En stor takk rettes også til oppdragsgiveren Bufdir for godt samarbeid og god dialog i denne første fasen av forskningsprosjektet og tilbakemeldinger vi har mottatt underveis i arbeidet med rapporten.

Sammendrag

Forfattere	Daniel Arnesen, Anne Skevik Grødem, Rune Ervik og Ivar Eimhjellen
Tittel	Delrapport: Følgeforskning og evaluering av forsøk med fritidskort-ordninger. Erfaringer fra forsøkskommunenes innføring av Fritidskortet
Sammendrag	<p>Denne delrapporten tar for seg kommunenes erfaringer fra innføringen av fritidskort for barn og unge i forbindelse med forsøket som er igangsatt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) på oppdrag for Barne- og familiedepartementet (BFD). Fritidskortet skal være en ordning for alle barn og unge fra 6 til fylte 18 år, og det skal kunne brukes til å dekke utgiftene til deltakeravgift i forbindelse med organiserte fritidsaktiviteter. Ordningen er universell, men samtidig skal det arbeides særskilt med å få utsatte unge som i utgangspunktet har lav deltakelse, til å ta del i faste, jevnlig fritidsaktiviteter. Forsøket med Fritidskortet gjennomføres i tolv kommuner.</p> <p>Rapporten baserer seg på en forstudie der formålet har vært å undersøke hvordan deltakerkommunene har innført og gjennomført forsøket og erfaringene de har gjort seg så langt, hva de har lyktes med og hvilke utfordringer de har møtt på underveis i denne prosessen. Hoveddelen av rapporten er en analyse av intervjuer med prosjektledere i forsøkskommunene om ulike temaer knyttet til Fritidskortet, deriblant organisering, medvirkning, tilpasning av kriterier, digitale løsninger og samspillet mellom ordningen og eksisterende tiltak for inkludering av barn og unge i fritidsaktiviteter. Med utgangspunkt i en dokumentstudie og foreliggende statistikk ser vi i tillegg på kommunenes politikk knyttet til barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter i denne rapporten.</p> <p>Samlet sett viser funnene i studien at de fleste kommunene har kommet godt i gang med å etablere Fritidskortet. Organiseringen i kommunene ser ut til å fungere godt. Det ses i stor grad i sammenheng med eksisterende tiltak, i tråd med intensjonene. Det er også stor bevissthet om å finne løsninger som motvirker stigmatisering av barn og unge. De største administrative utfordringene knytter seg til de digitale løsningene for ordningen. Funnene peker også mot noen utfordringer når det gjelder samspillet med lokale aktører og medvirkning, selv om dette generelt ser ut til å fungere godt og forsøket er i en tidlig fase.</p>
Emneord	Fritidskort, organiserte fritidsaktiviteter, barn og unge

English summary

Authors	Daniel Arnesen, Anne Skevik Grødem, Rune Ervik and Ivar Eimhjellen
Title	Evaluation of the leisure card-pilot in Norway. Experiences from the pilot municipalities' implementation
Summary	<p>This report addresses the municipalities' experiences from the introduction of leisure cards for children and youth in connection with the pilot initiated by the Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs (Bufdir) on behalf of the Ministry of Children and Families (BFD). The leisure card is a scheme for all children and youth aged 6 to 18 that can be used to cover expenses for participation fees in connection with organized leisure activities. The scheme is universal, but also aims for the inclusion of vulnerable young people in regular, regular leisure activities. The pilot is carried out in 12 difference municipalities.</p> <p>The report is based on a pre-study where the purpose has been to investigate how the pilot has been implemented and carried out in the participating municipalities and the experiences they have made so far, what they have succeeded in and what challenges they have encountered. The main part of the report is an analysis of interviews with project managers in the pilot municipalities on various topics related to the leisure card, including organization, adaptation of criteria, technical solutions and the interaction between the scheme and existing measures for inclusion of children and youth in leisure activities. In the report, we also describe and examine the municipalities' policies related to children and young people's participation in leisure activities, based on a document study and available statistics.</p> <p>Overall, the findings of the study show that most municipalities have got off to a good start with implementing the leisure card. The organization in the municipalities seems to work well. The card is largely seen in connection with existing measures, in line with the intentions. There is also a great awareness of finding solutions that counteract stigmatization of children and youth. The biggest administrative challenges are related to the technical solutions for the scheme. The findings also point to some challenges in terms of interaction with local actors and participation, although this generally seems to work well, and the pilot is at an early stage.</p>
Index terms	Leisure card, organized leisure activities, children, and youth

Innledning

Denne delrapporten tar for seg kommunenes erfaringer fra innføringen av fritidskort for barn og unge i forbindelse med forsøket som er igangsatt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) på oppdrag for Barne- og familiedepartementet (BFD). Formålet har vært å undersøke hvordan forsøkskommunene har gjennomført forsøksordningen, og hvilke erfaringer de har gjort seg så langt, hva de har lyktes med, og hvilke utfordringer de har møtt på underveis i denne prosessen. Rapporten baserer seg på en forstudie og er første publikasjon i forskningsprosjektet om følgeforskning og evaluering av forsøket med fritidskortordninger. Den vil bli fulgt opp med videre studier i løpet av 2021, der også erfaringene til barn, unge og deres foreldre og dessuten lag og foreninger vil bli undersøkt.

Bakgrunn for forsøket med Fritidskortet

Bakgrunnen for forsøket med fritidskortordning er regjeringens politiske plattform, Granavolden-plattformen, og Fritidserklæringen¹, som ble signert av regjeringen, KS og en rekke frivillige organisasjoner i 2016. Fritidserklæringen har som mål at alle barn og unge, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, skal ha mulighet til å delta jevnlig i minst én organisert fritidsaktivitet sammen med andre barn. Barn og ungdom skal dessuten involveres og ha innflytelse over sin lek og fritidsaktivitetene de skal delta i. Erklæringen bygger på FNs konvensjon om barns rettigheter, spesielt artikkel 31 om barns rett til å delta i lek og fritidsaktiviteter.

Organiserte fritidsaktiviteter brukes ofte som samlebetegnelse på en rekke fritidsaktiviteter som har til felles at de er ledet eller initiert av voksne, at de samler en gruppe barn og ungdommer, og at det holdes regelmessige møter (Mahoney, Eccles & Larson 2004). Ofte har aktivitetene en inngangsbillett i form av kontingent eller treningsavgift, og i mange tilfeller innebærer deltakelsen betydelig frivillig innsats fra foreldrene. Deltakelsen i fritidsaktiviteter er en viktig kilde til fellesskap, tilhørighet og mestring. I tillegg til sosialt samvær, lek og livsutfoldelse innebærer denne typen aktiviteter at barna tilegner

¹ Se Fritidserklæringen på https://www.regjeringen.no/contentassets/42fc032208724215886755da5d-165f1e/folder_fritidserklaeringen.pdf

seg ferdigheter og erfaringer som kan være nyttige på andre arenaer og senere i livet (Sletten mfl. 2015).

I Norge er rundt 80 prosent av barn i 10–12-årsalderen med på faste fritidsaktiviteter av denne typen (Løvgren & Svagård, 2019), mens det samme gjelder i underkant av 70 prosent på ungdomstrinnet og knapt 50 prosent i videregående skole (Bakken 2019a). Frafallet i organisasjonsdeltakelse skjer særlig mellom ungdomsskole og videregående skole og da særlig innen organisasjoner som driver med idrett og hobby- og fritidsaktiviteter. De siste tiårene har speider, korps, kor og religiøse foreninger opplevd medlemssvikt. Idrettslagene har derimot i stor grad beholdt sin brede oppslutning (Ødegård 2007, Bakken, Frøyland og Sletten 2016).

Forskning viser en tydelig sammenheng mellom lav deltakelse og lav sosioøkonomisk status i familien (Bakken 2019b, Bakken mfl. 2014). Dette bekreftes også av annen forskning, som viser at det er tydelige sosioøkonomiske forskjeller når det gjelder både rekrutteringen til og frafall fra idretten (Bakken 2019). Sosioøkonomiske forskjeller i deltakelse kan ha flere forklaringer, der familieøkonomi ser ut til å være én viktig grunn (Hyggen mfl. 2019). Også når det gjelder lavere deltakelse blant unge med minoritetsbakgrunn, kan familiens økonomi spille inn. Blant annet vet vi at barn og unge med minoritetsbakgrunn er sjeldnere med i organisert fritid, og særlig gjelder dette minoritetsjenter (Strandbu & Bakken, 2007; Eimhjellen & Arnesen, 2018).

Det har de senere årene vært en økning i antall barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt (Epland & Normann, 2020). Fra annen forskning vet vi at særlig barn av enslige forsørgere, barn med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn, barn i store familier, barn av foreldre med lav utdanning og barn i hushold med lav yrkesdeltakelse har risiko for fattigdom (Fløtten & Grødem, 2014). Dette har betydning for deltakelsen til barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. Barstad og Sandvik (2015) har funnet at rundt 2 prosent av alle barnefamilier med barn i alderen opp til 15 år ikke har råd til å delta i regelmessige fritidsaktiviteter. En nylig undersøkelse viser også at mange foreldre opplever kostnadsnivået i idretten som unødig høyt (Svensgaard, 2020). For barn og unge i familier med dårlig råd kan eksklusjonen fra fritidsaktiviteter få negative følger i form av opplevelse av utenforskap og stigmatisering i relasjonen til jevnaldrende (Sletten 2011).

Disse utviklingstrekkene danner en viktig bakgrunn for Fritidserklæringen, og derigjennom også forsøket med fritidskortordninger. Fritidskortet representerer et tiltak for å inkludere flere barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter og motvirke eksklusjon og utenforskap.

Rammene for fritidskortforsøket

Slik Fritidskortet er definert i forsøket, skal det være en ordning for alle barn og unge fra 6 til fylte 18 år, og det skal kunne brukes til å dekke utgifter til deltakeravgift i forbindelse med organiserte fritidsaktiviteter. Ordningen skal være universell, men samtidig er den særskilt rettet mot å få utsatte unge som i utgangspunktet har lav deltakelse, til å ta del i faste, jevnlig fritidsaktiviteter. Forsøket med fritidskortordningene gjennomføres i utvalgte kommuner, med siktemål om å videreutvikle prosjektet med tanke på å utforme et nasjonalt fritidskort.

De første forsøkene ble igangsatt i to kommuner i 2019, og i 2020 ble det utvidet til ti nye kommuner. Det er kommunene selv som har søkt om å delta basert på en utlysning av forsøket fra Bufdir. Vadsø og Arendal ble valgt ut til å delta i forsøket blant søkerne i 2019. I 2020 ble det utvidet til også å omfatte Asker (Sentrum), Fauske, Halden, Haugesund, Kvam, Namsos, Oslo (bydel Grorud), Skien (områdene Kongerød [Klyve], Gulset, Gimsøy og Sentrum [Mæla]), Stor-Elvdal og Tromsø (områdene sentrum, Stakkevollvegen og Stakkevollan). Forsøkskommunene prøver i første omgang ut lokale varianter av ordningen, tilpasset innenfor de overordnede føringene som ligger til grunn i forsøket.

Rammene for forsøket var på 10 millioner kroner i 2019. I 2020 ble det satt av 45 millioner kroner. Kommunene som velges ut til å delta i forsøket, vil motta et tilskudd på mellom 800 og 1000 kroner pr. barn i målgruppen pr. halvår. I tillegg kan kommunene bidra med egen lokal finansiering. De vil da motta et høyere tilskudd pr. barn enn kommuner som ikke gjør det. I tillegg kan hver deltakerkommune søke om inntil en halv million kroner i halvåret til utviklingsmidler og administrasjon av prosjektet. Kommunen må selv dekke eventuelle kostnader til administrasjon utover det de mottar i tilskudd fra Bufdir. Det er et mål at ordningen skal være byråkratisk og enkel å ta i bruk.

Deltakerkommunene skal selv finne egnede løsninger for tildeling av fritidskortmidlene.² I forsøket stilles det videre krav til at fritidskortordningen ses i sammenheng med andre tiltak for barn og unge i deltakerkommunene. Kommunene skal også jobbe aktivt med informasjons- og rekrutteringsarbeid, og de skal involvere barn og unge tidlig i utviklingsarbeidet. I tillegg legges det vekt på samarbeid med lokal frivillighet og at kommunene tilrettelegger for at flere aktører, som lokalt næringsliv, sosiale entreprenører og lignende, skal kunne bidra med midler til ordningen.

2 Bufdir utreder samtidig mulighetene for en statlig digital løsning for Fritidskortet.

Deltakerkommunene rapporterer månedlig om status til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Det blir også arrangert jevnlig samlinger der kommunene kan utveksle erfaringer fra forsøket. Kommunene utarbeider også årlige statusrapporter, der så langt Arendal og Vadsø har utarbeidet rapporter for 2019 (Arendal kommune, 2019; Vadsø kommune, 2019). Videre er det igangsatt en rekke forsknings- og utredningsarbeider som skal gi kunnskap om forsøket. Dette omfatter blant annet nasjonal kartlegging av lokale fritidskortordninger (Svensgaard, 2019), utredning av konsepter for digitale løsninger for Fritidskortet (Rossow mfl. 2019) og samfunnsøkonomisk analyse av fritidskortordninger (Bufdir, 2020).

Ved oppstart i kommunene blir det i tillegg gjennomført nullpunktsmålninger av barns deltakelse i fritidsaktiviteter. Det ble gjennomført slike målninger i Arendal og Vadsø i forbindelse med oppstarten i 2019 (Halsos, 2019). I løpet av høsten 2020 har det også blitt utarbeidet tilsvarende målninger for de øvrige deltakerkommunene (se Halsos 2020). Ambisjonen er at nullpunktsmålingene senere skal følges opp med tilsvarende sluttmaalinger i alle kommunene.

Erfaringer fra fritidskortordninger i Norge og i andre land

Det er flere land hvor de har etablert fritidskortordninger for barn og unge og andre målgrupper, deriblant Island, Storbritannia og New Zealand. Særlig har det kommunale fritidskortet i Reykjavik på Island (*Fristundakortið*) vært en viktig modell for og del av erfaringsgrunnlaget for ordningen som prøves ut i Norge. Likevel foreligger det i liten grad systematisk, forskningsbasert kunnskap om slike ordninger. Erfaringen fra studiene som eksisterer, viser imidlertid at de er viktige for å sikre inkludering i fritidsaktiviteter, men også at det kan være utfordringer med økonomien og å opprettholde det sosiale formålet (Collins & Kennett 1998; Stensrud 2004). Collins (2011) finner for eksempel at de mest effektive ordningene er de som har en klart definert målgruppe, og som tilbyr et bredt utvalg av idretts-, kultur- og fritidsaktiviteter.

Utredningsarbeid som er blitt gjennomført i forbindelse med forsøket med fritidskortordninger i Norge, danner også et viktig kunnskapsgrunnlag. Det gjør det også mulig å danne noen forventninger til forsøket. Den nasjonale kartleggingen av lokale fritidskortordninger viser at rundt 20 prosent av kommunene har fritids- eller aktivitetskortordninger. 9 av 10 av har målrettede ordninger som retter seg mot barn og unge med særlig sosiale eller økonomiske behov, det vil si som ikke er universelt innrettet. I kartleggingen har man også identifisert suksessfaktorer og barrierer som er knyttet til de lokale fritidskortordningene.

Her vises det til at samarbeid internt i kommunen og med eksterne aktører, som frivilligheten og lokalt næringsliv, er avgjørende for å lykkes med slike ordninger. Det framheves også som viktig at ordningene er fleksible og ubyråkratiske. Sentrale utfordringer er å identifisere hvilke barn som har størst behov for ordningen, kommunenes økonomiske handlingsrom og risikoen for stigmatisering av brukerne (Svensgaard, 2019).

Den samfunnsøkonomiske analysen av fritidskortordningene gir også noen perspektiver på nyttevirkninger av ordningen og kostnader i den (Bufdir, 2020). Blant annet blir det pekt på at fritidskortordningene kan bidra til økt deltakelse og ha slike virkninger som økt fysisk aktivitetsnivå, flere relasjoner med andre barn, økte ferdigheter og større voksennettverk. Kommunale og statlige tjenester opplever bedre kvalitet på arbeidet som følge av ordningen og dens digitale løsninger, samtidig som frivilligheten styrkes og tilbydere av fritidsaktiviteter kan få bedre økonomi. Det vises også til flere mulige kostnadsvirkninger, blant annet ved at tiltakene omfatter kostnader til utvikling, drift og forvaltning, kostnader til digitale løsninger for staten og dessuten kostnader til administrasjon og innkjøp av digital løsning for kommunene. I tillegg kan ordningen også medføre økte kostnader for familiene og for fritidstilbyderne.

Fra de utredningene som er gjort, er det også noen mer spesifikke problemstillinger som løftes fram i forbindelse med fritidskortordninger: For det første er det et spørsmål om hva en universell innretning betyr for målrettede tiltak. I den samfunnsøkonomiske analysen vises det til at det er dyrere og mer krevende å gjennomføre den universelle innretningen, men at den også gir bredere virkninger når det gjelder å føre barn og unge inn i aktivitet. En fordel med mer målrettede tiltak kan på sin side være at det krever mindre ressurser å gjennomføre dette, men samtidig er det usikkert om det i tilstrekkelig grad reduserer samfunnsproblemet (Bufdir, 2019). Med mer målrettede tiltak kan risikoen for stigmatiserende virkning også bli større.

Et annet spørsmål gjelder digitale løsninger for fritidskortordningen. I en utredning av mulige løsninger skisserer Rossow mfl. (2019) fem mulige konsepter. Grunnmodellen innebærer at midlene tildeles direkte fra myndighetsnivå til tjenestetilbyder, uten at brukerne er involvert. Et alternativ til dette er en samtykkebasert modell der de ser for seg at barna og deres foresatte selv disponerer midlene. En tredje modell er en kontobasert løsning, der midler fra Fritidskortet kan settes inn sammen med bidrag fra andre givere og støtteordninger. Den fjerde modellen de trekker fram, er en sentral portalløsning som gir informasjon om aktiviteter og mulighetene for påmelding og betaling. Til sist er en mulig løsning å la det være opp til kommunene å utvikle egne løsninger. De ulike

konseptene har ulike implikasjoner med hensyn til kostnader og hvilke aktører som skal bære dem. Et viktig spørsmål er også i hvilken grad de aktuelle løsningene er innrettet slik at man unngår stigmatisering og kan ivareta brukernes opplysninger på en måte som ivaretar personvernet.

I tillegg til forskning på fritidskortordninger finnes det også studier av andre typer tiltak for å øke barn og unges deltakelse. Et særlig relevant bidrag er den pågående studien av satsingen «Idrett for alle i Oslo» som Solstad og Bakken (2020) gjennomfører. Denne satsingen har som mål å oppnå økt og mer mangfoldig idrettsdeltakelse blant barn og unge i Oslo. Solstad og Bakken har funnet at en effektiv iverksettelse forutsetter at det ikke er arbeidskrevende for de involvert parter, verken for dem som gir eller får støtte. Videre bør man unngå at denne typen ordninger oppleves som stigmatiserende for brukerne av ordningen, og at de legges opp på en måte som gjør at de som drifter aktivitetene, ikke får innsyn i sensitive opplysninger om barna og familien. De påpeker også faren for at fritidsaktivitetstilbyderne kan utnytte ordningen ved å sette opp medlemsavgiften, og at prisnivået øker som følge av dette.

På bakgrunn av forskningen som foreligger, kan man peke på minst fire punkter som fanger inn noen av suksessfaktorene og barrierene som vil kunne gjøre seg gjeldende i forsøket med fritidskortordningene: 1) en tydelig avgrensning av målgruppen og en identifikasjon av hvilke barn som har størst behov, 2) en administrasjon som innebærer fleksibilitet og lite byråkrati, og som ikke er for arbeidskrevende for de involverte partene, 3) lokal forankring, langsiktighet og bredde i utvalg av aktiviteter og 4) tiltak for å unngå stigmatisering og å skjerme sensitive opplysninger.

Formål, spørsmål og oppbygning

I denne delrapporten undersøker vi kommunenes erfaringer med innføringen av fritidskortordningen. Den tar utgangspunkt i en forstudie som ble gjennomført parallelt med at ordningen ble innført i kommunene som ble med i forsøket i 2020. Hovedformålet er å gi kunnskap om innføringen av Fritidskortet og utfordringer som kommunene møter i arbeidet med dette. Vi har tatt for oss hvordan føringene i ordningen tilpasses og gjennomføres i kommunene, hvilke konsekvenser de får, og hvilke spenninger eller dilemmaer de eventuelt skaper. I tillegg danner studien grunnlag for videre forskningsarbeid i 2021, da det skal gjennomføres ytterligere casestudier i utvalgte kommuner.

Rapporten har et deskriptivt siktemål. Det overordnede spørsmålet vi tar sikte på å belyse i denne rapporten er:

- *Hva kjennetegner iverksettingen og gjennomføringen av forsøket med Fritidskortet i forsøkskommunene?*

Mer konkret spør vi: Hvilke kriterier legger kommunene til grunn i ordningen? Hvilke fritidsaktiviteter inngår, og hvilke aktører samarbeider kommunene med? Hvordan organiserer de forvaltningen? Hvordan forsøker de å få ut informasjon og rekruttere barn og unge til ordningen? Hvordan legger de opp digitale løsninger for tildeling og utbetaling av Fritidskortet? Hvordan tenker man i kommunene om problemstillinger som er knyttet til stigmatisering? Hvordan henger ordningen sammen med eksisterende tiltak på området?

Rapporten er bygd opp på følgende måte: I neste kapittel redegjør vi for data og metode. I kapittel tre beskriver vi kommunene som er med i forsøket, og vi undersøker hvordan den eksisterende politikken henger sammen med Fritidskortet. Hensikten her er å gi en oversikt over hvilke utgangspunkt de ulike kommunene arbeider ut fra, og hvordan de politisk har arbeidet med barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Til forskjell fra nullpunktsmålingene som allerede er gjennomført, sikter ikke denne gjennomgangen i sin helhet på å beskrive hver kommune. I stedet er formålet å gi et grunnlag for å forstå forutsetningene og betingelsene som kommunene arbeider ut fra, som en kontekst for intervjuanalysen. I tillegg er dette også et viktig første steg i det videre arbeidet med å følge forsøket, et steg som dette arbeidet vil bygges videre på.

I kapittel fire ser vi på erfaringene kommunene har gjort seg med innføringen av ordningen basert på intervjuer med prosjektledere. Vi begynner med å analysere hvordan kommunene har organisert arbeidet rundt Fritidskortet, og hvilke etater og organer som er involvert. Deretter ser vi på hvordan kommunene har gjort dette praktisk og teknisk, og i neste omgang på hvordan de tilpasser og bruker kriteriene. Informasjonsarbeidet til lag og brukere har krevd mye energi i den tidlige fasen av arbeidet med Fritidskortet, et arbeid vi beskriver i et eget avsnitt. Deretter diskuterer vi forholdet mellom Fritidskortet og andre kommunale og frivillige innsatser for å oppnå større deltakelse, før vi avslutter kapitlet med noen overordnede betraktninger om Fritidskortets rolle i kommunenes arbeid.

Til sist presenterer og drøfter vi de overordnede hovedfunnene fra analysen. I denne sammenheng vurderer vi erfaringene i kommunene opp mot de

suksesskriteriene og barrierene som er identifisert på bakgrunn av tidligere forskning. Videre tegner vi opp hvilke spørsmål og problemstillinger som det vil være viktig å følge opp i den videre evalueringen og følgeforskning av forsøket med fritidskortordninger.

Data og metode

I dette kapitlet beskriver vi den overordnede utformingen av evaluerings- og følgeforskningsprosjektet og hvilke metoder og data som er brukt i forstudien som presenteres i denne delrapporten. I denne sammenheng skisserer vi også de påfølgende delene av forskningsopplegget, som vil bli gjennomført i løpet av 2021, og som vil bygge videre på forstudien.

Datagrunnlaget for forstudien har vært tredelt: 1) intervjuer med prosjektledere i deltakerkommunene om hvilke erfaringer de har gjort seg så langt i forsøket, 2) en dokumentstudie der vi har samlet inn politiske og andre dokumenter fra kommunene, og 3) foreliggende statistikk fra Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) og Ungdata.

Opplegg for følgeforskning og evaluering

Forskningsprosjektet er utformet som en følgeforskning og evaluering av forsøket med fritidskortordninger. Denne følgeforskningen tar dels form av en prosessevaluering, der vi spør «hvorfor ting blir som de blir». Chen (2005) peker på at utfallet av et prosjekt avhenger sterkt av den kapasiteten organisasjonen har til å gjennomføre prosjektet: organisasjonens evne til koordinering og styring, evne til å allokere ressurser og til å bygge kompetanse og engasjement forbundet med saksområdet. Videre er det viktig for utfallet hvilken evne den har til å etablere samarbeid med eventuelle partnere og å forankre prosjektet i relevante deler av omgivelsene. Dette er viktige punkter også i dette prosjektet.

Følgeforskningsprosjektet er lagt opp i fire deler: For det første gjennomfører vi en forstudie, med intervjuer av prosjektledere i alle kommunene som deltar i forsøket. Dette er grunnlaget for denne rapporten. I løpet av 2021 vil forstudien bli fulgt opp med gjenintervjuer i alle kommunene og en casestudie i fire utvalgte kommuner, der brukere av ordningen (barn, unge og foreldre) og lokale samarbeidspartnere (lag og foreninger) vil bli intervjuet. Denne casestudien vil også komplementeres av statistisk analyse basert på Ungdataundersøkelsene der hvor oppdaterte data er tilgjengelig. I tillegg vil det bli gjennomført en spørreundersøkelse for å kartlegge fritidsaktiviteter og medvirkning i forsøket.

Søkelyset i denne rapporten er på innføringen av Fritidskortet i forsøkskommunene. Fristen for å søke om å bli med i forsøket var i februar 2020. Figur 1 viser hvilke kommuner som deltok. Som figuren viser, omfatter dette Vadsø, Tromsø, Fauske og Namsos i nord, Kvam, Haugesund og Arendal i sørvest og Stor-Elvdal, Asker, Oslo og Halden i øst.

Figur 1. Oversikt over kommunene som deltar i forsøket med fritidskortordningen pr. 2020



Kommunene fikk tildeling i april og begynte forarbeidet umiddelbart. Ambisjonen var at familiene skulle få dekket utgiftene til deltakelsen i gjentakende, organiserte aktiviteter fra høsten 2020. Vadsø og Arendal innførte ordningen allerede høsten 2019. De fire større bykommunene har bare fått tildeling for bestemte soner eller bydeler, herunder Asker (Sentrum), Oslo (bydel Grorud), Skien (områdene Kongerød [Klyve], Gulset, Gimsøy og Sentrum [Mæla]), og Tromsø (områdene sentrum, Stakkevollvegen og Stakkevollan). I Asker kommune er Fritidskortet avgrenset til skolebarn i den aktuelle sonen, siden kommunen oppfattet at det var noen uløste problemer knyttet til personvern om de skulle hente kontaktinformasjon om alle barn og unge i målgruppen. I de andre kommunene er alle 6- til 18-åringene i målgruppen for Fritidskortet.

Kvalitative intervjuer i forsøkskommunene

Analysene i denne rapporten baserer seg i hovedsak på intervjuer med kontaktpersonene i forsøkskommunene. Det er gjennomført ett intervju i hver kommune, 12 intervjuer med i alt 14 informanter. Intervjuene ble gjennomført på telefon og som digitale videosamtaler i perioden fra 14. til og med 28. september. Det ble tatt grundige notater under intervjuene, og det ble tatt video- og lydopptak.

Intervjuene dekket flere temaer, herunder innføringen av Fritidskortet, rekruttering av barn og unge til ordningen, digitale løsninger for ordningen og mer generelle utfordringer og lærdommer (se vedlegget for en oversikt over spørsmålne). Hvert intervju varte rundt en halvtime. Transkripsjonen av intervjuene støtter seg i all hovedsak på notatene, mens lydopptakene ble brukt som en ekstra støtte der notatene var utilstrekkelige. I den grad det var mulig, ble intervjuene skrevet ut umiddelbart etter at samtalen var over. Intervjuene er ikke ordrett transkribert, og sitatene som er brukt i teksten, er ikke nødvendigvis informantens eksakte ord. De målbærer imidlertid innholdet i det informantens sa, og ligger som regel tett opp til informantens egen ordbruk.

Etikk og personvern

Vi har i prosjektet fulgt alminnelige etiske standarder for samfunnsforskning. Alle deltakerne har fått informasjon om formålet med forskningen og hva deltakelse innebærer, hvordan vi behandler opplysningene som samles inn, herunder også informasjon om oppbevaring og sletting, og hvilke rettigheter informantens har som deltaker i et forskningsprosjekt. Prosjektet er meldt til og godkjent av personvernombudet for forskning, Norsk senter for forskningsdata (NSD).

Materialet er anonymisert i den grad dette er mulig. Det eneste vi ikke har forsøkt å anonymisere, er informasjon som uansett er offentlig tilgjengelig. Dette gjelder for eksempel hvor i kommunens organisasjon Fritidskortet er plassert, og brosjyrer og annet informasjonsmaterieell om tiltaket. I de tilfellene vi bruker sitater, oppgir vi ikke hvor de kommer fra, for å bevare anonymiteten til informantene. I stedet bruker vi annen kontekstinformasjon dersom det er relevant.

Analysene av intervjumaterialet er støttet opp av informasjon fra en underveisrapportering som kommunene gjorde med frist 5. september, og av utlysning-dokumentene, kommunenes søknader og i noen tilfeller av kommunenes egne hjemmesider.

Dokumentstudier og foreliggende statistikk

Ved siden av intervjustudien har vi også gjennomført en separat dokumentstudie der vi systematisk har innhentet politiske dokumenter og plandokumenter. Hensikten var å undersøke kommunenes politikk for barn og unge. Denne dokumentstudien ble komplementert av foreliggende statistikk som var innhentet fra KOSTRA og Ungdataundersøkelsene. Siktemålet her var rent deskriptivt, med henblikk på å få kartlagt noen sentrale kjennetegn ved kommunene.

Vi hentet systematisk inn strategiske og politiske dokumenter fra kommunenes nettsider. I hovedsak samlet vi dem inn fra kommuneplanens samfunnsdel i tillegg til delplaner for områder som idrett og friluftsliv, kultur, oppvekst og økonomi. Vi benyttet en egen mal for å beskrive og oppsummere informasjonen fra disse kildene. I første rekke la vi vekt på å få en beskrivelse av problemforståelser, målsettinger, virkemidler og tiltak i kommunene når det gjaldt barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter.

Vi hentet inn foreliggende statistikk om kommunene fra KOSTRA gjennom Statistisk sentralbyrås databaser. KOSTRA er et omfattende rapporterings-system der kommuner og fylkeskommuner rapporterer til staten ved Statistisk sentralbyrå (SSB). Rapporteringen skjer elektronisk og omfatter alle kommunale og fylkeskommunale funksjoner og ansvarsområder. I hovedsak har vi basert oss på data fra SSBs oversikter over kommunefakta og om kommunale fritidstilbud.

I tillegg har vi benyttet oss av data fra Ungdataundersøkelsene for å beskrive nivået på barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter i de ulike deltakerkommunene. Ungdata er finansiert over statsbudsjettet gjennom tilskudd fra Helsedirektoratet. Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet har det faglige ansvaret og samarbeider med sju regionale kompetansesentre for rusfeltet (KoRus) om å tilby kommunene et kvalitetssikret og standardisert undersøkelsesopplegg. Undersøkelsen gjennomføres ikke hvert år, men med jevne mellomrom og kan dekke litt ulike tidspunkter i perioden mellom 2017 og 2019.

Forsøkskommunene i et policy-perspektiv

I dette kapitlet beskriver vi kommunene som deltar i forsøket med fritidskortordninger, med utgangspunkt i den separate dokumentstudien, inkludert kommunenes søknader til forsøket og foreliggende statistikk som er innhentet fra KOSTRA og Ungdata. Vi undersøker kommunenes politikk med henblikk på barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, og hvilke mål, virkemidler og tiltak kommunene har på dette området. Formålet er å vise likhetstrekk og forskjeller mellom forsøkskommunene og i hvilken grad og hvordan de ser Fritidskortet i sammenheng med eksisterende politikk.

Kort beskrivelse av kommunene

Kommunene som deltar i forsøket, er bredt sammensatt når det gjelder demografiske, sosiale og økonomiske karakteristika, se tabell 1. Både små, mellomstore og store kommuner er med fra hver landsdel, og de har ulike befolkningsmessige kjennetegn, grad av deltakelse i fritidsaktiviteter og tilstand i kommuneøkonomien. Kommunene varierer også etter sentralitet. Andelen barn og unge i alderen 6 til 18 år (målgruppen for Fritidskortet) ligger i de fleste kommunene mellom 14 og 16 prosent, noe som tilsvarer landsgjennomsnittet. Stor-Elvdal og Oslo har en noe lavere andel sammenlignet med snittet, mens Asker har en litt høyere andel.

Noen av kommunene opplever større levekårsutfordringer for barn og unge enn andre. I Vadsø, Namsos og Stor-Elvdal er andelen barn og unge som lever i familier med vedvarende lavinntekt, rundt 15 til 16 prosent. I sammenligning er den i Kvam og Fauske 9 og 10 prosent. Lignende variasjon ser vi også for de mellomstore kommunene. I Halden er 16 prosent i denne gruppen, mot 13 prosent i Arendal og 11 prosent i Haugesund. Det er imidlertid blant de største kommunene vi finner det største spennet. På den ene siden ser vi at i Tromsø og Asker er andelen barn og unge i familier med vedvarende lavinntekt 6 til 7 prosent, mens prosentandelen ligger på 17 til 18 i Oslo og Skien.

Tabell 1. Nøkkelfakta om forsøkskommunene

	Inn- bygger- tall	Andel drifts- utgifter til kultur %	Andel drifts- utgifter til idrett %	Andel drifts- utgifter til barn og unge %	Andel barn og unge i organi- sert fritid %	Andel barn i lav- inntekt %	Har fri- villig- hets- plan	Antall frivillige orga- nisa- sjoner
Asker	94 578	5,4	2,5	0,8	66	7,0	Ja	680
Tromsø	76 992	4,1	1,2	1,1	66	6,0	Under utvikling	735
Skien	55 079	4,6	1,4	0,8	63	17,2	Ja	498
Arendal	45 037	3,6	1,2	0,6	64	12,7	Nei	467
Haugesund	37 305	4,2	1,3	0,7	68	10,9	Under utvikling	314
Halden	31 302	2,8	0,7	0,4	61	15,7	Nei	279
Oslo	27 707*	4,7	1,6	1,0	61	24,2*	Ja	330*
Namsos	15 130	4,7	1,3	0,8	67	11,7	Nei	217
Fauske	9684	3,1	1,4	0,7	62	9,8	Nei	104
Kvam	8477	4,4	1,2	1,2	68	9,3	Ja	151
Vadsø	5717	4,9	1,9	0,9	63	15,4	Nei	100
Stor-Elvdal	2372	5,1	0,9	1,7	67	15,9	Nei	66

* Tall kun for bydel Grorud

Kilder: SSBs kommune fakta: www.ssb.no/kommunefakta; Ungdata: www.ungdata.no;
Frivillighetsregisteret: data.norge.no/datasets/Obafa187-fee2-4ae3-a498-bc9e80b3c8c7

En annen inngang er å se på økonomi og aktivitetstilbud, der driftsutgifter til kultur, idrett og barn og unge er en indikator. Asker skiller seg ut ved at kommunen har den høyeste andelen netto driftsutgifter til kultur og idrett. Samtidig ligger kommunen i midtsjiktet når det gjelder driftsutgifter til barn og ungdom. Halden har i sammenligning en relativt sett lavere andel netto driftsutgifter til både kultur, idrett og barn og unge.

En annen indikator er organisasjonstetthet på de samme områdene. Organisasjonstettheten følger i stor grad befolkningstallet, slik at tettheten er høyere i kommunene med mange innbyggere enn dem med få. Vi ser imidlertid også at bare 4 av de 12 kommunene har utarbeidet en frivillighetspolitikk. I to av kommunene er en slik politikk under utvikling.

Ungdata viser at barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter varierer noe mellom kommunene. Den høyeste andelen finner vi i Haugesund og Kvam, hvor deltakelsen ligger på 68 prosent. Namsos og Stor-Elvdal følger like bak med 67 prosent og Asker og Tromsø med 66 prosent. Den laveste andelen finner vi i Halden, med 61 prosent.

Denne gjennomgangen indikerer at det er både likhetstrekk og forskjeller mellom kommunene når det gjelder levekårsutfordringer blant barn og unge, økonomiske investeringer i kultur-, idretts- og barne- og ungdomsaktiviteter og ikke minst barn og unges deltakelse i organisert fritid. På bakgrunn av dette er det interessant også å se nærmere på de ulike kommunenes politikk på dette området, hvilke mål, virkemidler og tiltak de har, og hvordan dette ses i sammenheng med Fritidskortet.

Barn og unges deltakelse i et policy-perspektiv

I første rekke setter vi barn og unges deltakelse i organisert fritid i sammenheng med kultur-, idretts- og friluftspolitikken, når vi ser på både plandokumenter og organiseringen i kommunene. Eksempelvis legger Arendal kommune vekt på å skape gode kulturtilbud og tilgang til kultur- og idrettsanlegg som skal gi muligheter for barn og unge til å dyrke et mangfold av interesser. Det er på mange måter betegnende for hvordan barn og unges deltakelse mer generelt rammes inn som en del av kommunenes kultur- og idrettspolitik. Som vi skal komme tilbake til, har dette betydning for hvordan kommunene arbeider med problemstillingen, hvilke virkemidler og tiltak de tar i bruk, og hvem de samarbeider med.

Imidlertid settes en slik deltakelse også stort sett i sammenheng med andre politikkområder, som blant annet folkehelse, nærmiljøutvikling, fattigdomsbekjempelse og integrering. Et eksempel på koblingen mellom deltakelse i organisert fritid og folkehelse finner vi for eksempel fra Fauske, der de framhever at «like muligheter for deltakelse for barn, unge og familier med helsemessige eller sosiale utfordringer ses på som viktig for å sikre en god fysisk og psykisk helse». Folkehelseperspektivet er et viktig utgangspunkt for å sette deltakelse i sammenheng med oppvekstvilkår, og også for å se på deltakelse som en del av forebyggende politikk overfor barn og unge.

Dette perspektivet framstår i tillegg som et viktig ankerpunkt for rent praktisk å koble ulike politikkområder sammen ved å etablere relasjoner mellom deltakelse og instanser som barnehage, skole, familiesentre, nærmiljø og lignende.

I Haugesund kommune setter de forbyggende arbeid med tidlig innsats i skole og barnehage direkte i sammenheng med samarbeid mot kultur og idrett og dessuten tilretteleggingen av fysisk aktivitet og sosialt fellesskap gjennom nærområdeutvikling. Nettopp koblingen mellom kultur og fritid, folkehelse og bo- og nærmiljø er noe som går igjen i mange av kommunenes politikk.

Fattigdomsbekjempelse er et annet perspektiv som kobles sammen med deltakelsen blant barn og unge, særlig i større, mer tettbodde kommuner. I Oslo knytter de mål og tiltak på området til blant annet levekårsutfordringer og fattigdomsproblemer i bydelene. Det samme finner vi i Skien kommune, der nettopp en regelmessig deltakelse i fritidsaktiviteter ses på som et virkemiddel for bekjempelse av fattigdom. I Haldens kommuneplan blir barnefattigdom pekt på som en sentral utfordring, der inkluderingen i foreningsliv trekkes fram som et moment i en større pakke av virkemidler. Noen av kommunene viser dessuten til et mer langsiktig arbeid på dette området, mens det for andre ser ut til i større grad å ha blitt tematisert de senere årene.

Dette ser vi også i en del av kommunene gjennom en vektlegging av økonomiske barrierer for deltakelse. Blant annet ser vi dette i Arendal kommune, der tiltak for å motvirke både økonomiske, sosiale og kulturelle barrierer trekkes fram som en del av politikken på området. Tromsø har også arbeidet ut fra en slik tilnærming, hvor de peker på økonomi og tilgjengelighet av aktiviteter som de to største hindringene for deltakelse. I tillegg pekes det i kommunens politikk også på utfordringer som er knyttet til praktisk transport, mangel på møteplasser, psykisk helse og prestasjonspress. Igjen ser vi et eksempel på at hvordan man tenker rundt utfordringene, berører mange politikkområder.

Andre av kommunene igjen er mindre eksplisitte på dette, uten at det nødvendigvis betyr at perspektivet ikke er til stede. Noe av grunnen til det kan være at kommunene i ulik grad opplever forskjeller i levekårsutfordringer, og derfor prioriterer dette litt ulikt på politisk nivå. En annen viktig grunn kan være at de ønsker å unngå at familier i vedvarende lavinntekt blir stigmatisert. Det kan gjøre at de er forsiktige med hvordan de omtaler denne gruppen i politiske dokumenter, og at de velger å knytte tiltak her til bredere politikkområder som kultur og fritid og folkehelse.

En siste kobling vi gjenfinner i en del av kommunene, er mellom integreringspolitikk og barn og unges deltakelse. Det har igjen gjerne sammenheng med hvorvidt det er plassert flyktning- eller asylmottak i kommunene. Kvam har for eksempel en særlig oppmerksomhet på barn og unge med innvandrer- og flyktningbakgrunn og prioriterer også integreringstiltak i sitt arbeid på idretts-

og frivillighetsfeltet. Oslo står litt i en særstilling på dette punktet, hvor det i bydel Grorud bor mange med innvandrerbakgrunn. Integreringen settes her også i forbindelse med levekårs- og fattigdomsutfordringer. Groruddalssatsingen har vært et virkemiddel for å styrke nærmiljøene i utsatte områder i bydelen og utvikle bedre oppvekstsvilkår, utdannings- og sysselsettingstjenester.

Samlet sett finner vi at selv om spørsmålet om deltakelse blant barn og unge i første rekke ses i relasjon til kultur-, idretts- og frivillighetspolitikk, omfattes det ikke ene og alene av denne politikken. Snarere er måten kommunene tilnærmer seg dette på, en del av et politisk kompleks som berører politikk på andre områder, som folkehelse, bo- og nærmiljø og integrering. I noen av kommunene settes det også i sammenheng med bekjempelse av (barne-)fattigdom, og flere av kommunene setter det i sammenheng med tiltak for å bygge ned økonomiske, sosiale og kulturelle barrierer for deltakelse. Dette reiser interessante spørsmål om Fritidskortet og i hvilken grad det ses som et tiltak som også spiller en rolle på en eller flere av disse øvrige politikkområdene.

Mål og tiltak på barne- og ungdomsområdet

Før vi undersøker nærmere hvordan kommunene tenker om Fritidskortet, skal vi imidlertid konkretisere hvilke mål, virkemidler og tiltak de avleder fra politikken de har i tilknytning til barn og unges deltakelse. Det er i denne sammenheng også naturlig å gå inn på samarbeidsrelasjonene mellom kommunene og andre aktører, for eksempel i frivilligheten.

Kommunenes målsettinger for barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter speiler i stor grad de overordnede formuleringene i kommuneplanene og andre politiske dokumenter. Generelt handler det om å skape trygge oppvekstmiljøer for barn og unge, der de kan oppleve fellesskap og mestring. Noen fellesnevnerer er mål på om de ønsker å bidra til et variert fritidstilbud som inkluderer alle barn og unge, å gi muligheter for økt deltakelse i fritidsaktiviteter og å sikre gode, inkluderende møteplasser. Forebygging og tidlig innsats overfor utsatte grupper er også noe som framheves her, med det mål at barn og unge skal ha mulighet til å delta uavhengig av foreldres inntekt.

Tiltakene i kommunene for å følge opp disse bredere målsettingene er mange og ulike ettersom tiltakene på dette nivået også tilpasses mer til konkrete utfordringer man har. Tiltakene er både utadrettede, hvor de berører forholdet mellom kommunen og omgivelsene, og innadrettede og knyttet til intern organisering. Mange av de mer utadrettede tiltakene dreier seg om å stimulere til aktivitet gjennom ulike virkemidler, å sikre at informasjon om aktiviteter når

ut til de aktuelle målgruppene av barn og unge, og å arbeide proaktivt på slike kommunale arenaer som skoler, barnehager og lignende. Et punkt som framheves i noen kommuner, er også betydningen av det å sikre at barn og unge skal ha rett til å delta regelmessig i fritidsaktivitet i tråd med Fritidserklæringen.

Barn og unge i utsatte grupper eller med særlige behov skal ivaretas med inkluderingstiltak eller tilrettelagte tiltak. Overfor barn som lever i vedvarende lavinntekt, er det naturligvis viktig med tiltak for å redusere kostnadspresset og prisen på inngangsbilletter til aktiviteten. Spesielt i kommuner med levekårsutfordringer legges det vekt på tiltak for å gjøre aktiviteter gratis. For barn og unge med minoritetsbakgrunn er dessuten informasjonsarbeid overfor foreldre og barna og de unge selv et punkt som går igjen. Tilretteleggingen for barn og unge med nedsatt funksjonsevne er et annet viktig punkt, der en viktig del av de foreslåtte tiltakene er at de gjøres tilgjengelige og utformes universelt.

Et annet sett tiltak er som nevnt av mer innadrettet karakter og dreier seg om å styrke samspillet og koordineringen innad i kommunene. Det gjelder særlig i større kommuner med høy kompleksitet i den kommunale forvaltningen, selv om det også trekkes fram i noen av de mindre kommunene. Dette kan omfatte utviklingen av modeller og arbeidsformer som i større grad sikrer et tverrsektorielt perspektiv, og i større grad å få systematisk oversikt over tilbud, aktiviteter og aktører i kommunen. Andre aktuelle tiltak vi finner i tilknytning til dette, dreier seg om å etablere koordinerende funksjoner (for eksempel koordinator for folkehelse og for inkludering) med ansvar for å holde i arbeidet overfor barn og unge på fritidsområdet.

En type tiltak er også det å styrke samarbeidet med frivillige lag og organisasjoner, noe som ses i sammenheng med det å stimulere til aktivitet. Frivilligheten ses på som en naturlig samarbeidspartner for å nå målsettingene på dette området, og dette framheves i mange av kommunenes planer. Asker trekker eksplisitt fram at samspillet med blant annet frivillige aktører er viktig for å nå målene kommunen har satt seg. Fauske har arbeidet med å videreutvikle og styrke samarbeidet med frivilligheten for å tilrettelegge for fysisk og sosial aktivitet for barn og unge. I Arendal oppfattes samarbeidet med lag og foreninger innen kultur og idrett som sentralt for å sikre at barna og de unge deltaker i et inkluderende og mangfoldig kulturliv.

Graden av samspill varierer nok noe med kommunenes frivillighetspolitikk, men også i kommunene som ikke har dette, gir de uttrykk for et ønske om å styrke samarbeidet med sektoren. De typene av lag og foreninger som det typisk er opprettet et samarbeid med, er kultur- og idrettsorganisasjoner, deriblant

idrettslag som fotballklubber, svømmeklubber, skiklubber og lignende og kulturforeninger som korps, kor, teater og dansegrupper. Lokale frivillige samarbeidsorganer som idrettsråd er også en viktig type aktør. Imidlertid er det også opprettet samarbeid med organisasjoner på helse- og sosialfeltet som arbeider inn mot barn og unge, særlig dem som er utsatt for en risiko for å møte økonomiske, sosiale og kulturelle barrierer. Lokale frivilligsentraler ses på som en viktig samarbeidspartner i en del av kommunene, i blant annet Fauske og Kvam.

I noen kommuner viser de også til mer sekundære, men likefullt viktige tiltak, som å styrke kollektivtransport, sykkelstier og lignende for å legge bedre til rette for at barn og unge skal komme seg på aktiviteter. Slike tiltak illustrerer også at det kan være viktige sammenhenger mellom samfunnsplanlegging og øvrig planarbeid i kommunene i tilknytning til by- og nærmiljøutvikling.

Virkemidler for inkludering av barn og unge

Kommunene tar i bruk flere ulike virkemidler for å få flere barn og unge til å delta, og det er tre ulike typer som går igjen: a) økonomiske tilskudd til organisasjoner som driver aktivitet for barn og unge, b) tilrettelegging gjennom lokaler, anlegg og annen infrastruktur for kultur-, idretts- og fritidsaktiviteter, og c) lavterskeltilbud som er drevet av kommunene selv eller i samarbeid med frivillige og andre aktører.

Økonomiske tilskudd er en viktig del av kommunenes virkemidler når det gjelder å stimulere til aktivitet. Det kan for det første dreie seg om midler som deles ut over kommunale kulturbudsjetter til lag og foreninger. I bydel Grorud peker de eksempelvis på økonomiske insentiver til aktører i det lokale kultur- og frivillighetslivet som et tiltak for å styrke aktivitetstilbudet. I sin tilskuddsforvaltning prioriterer for eksempel Kvam kommune tilskudd til lag og foreninger som arbeider i et inkluderingsperspektiv. Kommuneøkonomien setter imidlertid begrensninger for i hvilken grad kommunene alene kan bidra økonomisk til lag og foreninger.

Kommunene kan også bidra med annen støtte og tilrettelegging til organisasjoner som søker midler til å sette i gang aktiviteter for barn og unge. Stor-Elvdal har for eksempel opprettet en folkehelsegruppe som jobber med å kunne legge til rette for aktiviteter, og som har et ekstraansvar for søknader om tilskudd til denne målgruppen. I Asker kommune bidrar også kommunen med råd og veiledning til frivillige aktører som ønsker å søke tilskudd fra regionalt og statlig nivå. En samsøking på midler tenkes å kunne bidra til både å gjøre det lettere å

søke og å gi mer vekt til søknader om tilskudd. Det kanaliseres dessuten midler gjennom mer konkrete tilbud og aktivitet i kommunene.

Lokaler, anlegg og infrastruktur er en annen viktig måte kommunene kan støtte opp om aktivitet for barn og unge på. Med ett unntak har alle kommunene lokaler eller anlegg som de tilbyr til frivillige lag og foreninger gratis eller til redusert pris. Dette kan omfatte lokaler på skole og i barnehager, ulike typer idrettsanlegg og haller og dessuten park- og uteområder. Det er to aspekter som vektlegges i flere av kommunene, for det første gratisprinsippet: at det skal være gratis eller koste så lite som mulig å låne lokaler og anlegg av kommunen. Det kan bidra til å lette kostnadspresset på organisasjonene og andre som står for aktivitetene, og på denne måten også bidra til rimeligere aktiviteter for barna og de unge. Dette kan også være viktig for å få gjennomført egenorganiserte aktiviteter.

Det andre er å sikre at lokaler og anlegg er tilgjengelige. Som det blant annet framheves i Tromsø, kan dette handle om hvor infrastrukturen og aktivitetene er plassert i kommunen, og om at informasjon når ut til potensielle brukere. En universell utforming er også et viktig punkt som trekkes fram i noen tilfeller, deriblant i Haugesund. Samtidig er det en utfordring at egnede fasiliteter ikke alltid er tilgjengelig i nødvendig omfang når det gjelder å sikre tilgang til lokaler og anlegg. Dette er noe som berøres i flere av kommunenes planer. Som følge av kommuneøkonomien kan det imidlertid være begrensede muligheter til å bygge nytt. Dette gjenspeiles også i at kommunene i hovedsak prioriterer å ivareta eksisterende lokaler og anlegg.

Lavterskeltilbud er et viktig stikkord når kommunene beskriver virkemidler på barne- og ungdomsområdet, spesielt når de prøver å nå ut til grupper som ellers ikke har mulighet til å delta. Logikken i slike tilbud er at de skal bidra til å senke terskelen for at barn og unge deltar, enten i form av aktiviteter for ulike målgrupper eller ved at det tilrettelegges for deltakelse, for eksempel ved å gi tilgang til utstyr. Noen typer tilbud drives av kommunene selv, men mange drives også i samarbeid med eller av frivillige lag og organisasjoner og andre lokale aktører.

Noen av kommunene holder fram kulturskole som et viktig kommunalt tilbud for å bidra til at barn og unge deltar. Arendal kommune sikter for eksempel gjennom kulturskolen på å gi et rimeligere tilbud for å øke rekrutteringen av dem som ellers ikke har mulighet til å delta. Kulturskolen kan også spille en viktig rolle i å samordne og koordinere kulturaktiviteter for barn og unge i kommunen. I Vadsø har kulturskolen ansvar for Den kulturelle skolesekken,

Den kulturelle spaserstokken, kulturdager og en ungdomsfestival. Andre viktige kommunale tilbud til barn og unge som nevnes, og særlig til dem som møter økonomiske og sosiale barrierer, er fritidsklubber, ferieklubber og ungdomshus.

Utlånsordninger er et annet tilbud som framheves i flertallet av kommunene, hvor samarbeid med frivillige organisasjoner står sentralt. Disse ordningene er åpne for alle, men har særlig til formål å gi tilgang til aktivitetsutstyr til dem som ikke har dette, for eksempel fordi de ikke har råd. Noen eksempler på slike ordninger er Skattkammeret i Haugesund, som drives i samarbeid med Kirkens Bymisjon, og TURBO i Tromsø og BUA i Namsos, som begge drives i samarbeid med Røde Kors. Sentralene låner ut ulike typer utstyr, fra ski, skøyter og snøbrett til sykkel, telt og soveposer og mye mer. Mange av disse tiltakene finner man på tvers av de ulike kommunene og også mange andre steder i landet.

Kommunene har en rekke andre tilbud for inkludering av barn og unge i organisert fritid, som varierer i både form og innhold. Arendal har hatt fritidsmedarbeidere som har hjulpet barn og unge med å finne en aktivitet de liker. Et tiltak som nevnes i Skien, er fritid med bistand, som er rettet mot å nå målet i Fritidserklæringen om at alle barn og unge har rett til å delta i minst én organisert fritidsaktivitet. To typer tiltak her er Positiv fritid, som tilbyr aktiviteter rettet mot barn og unge med dårlig råd, og Intro-kortet, som også gir barna til deltakere på introduksjonsprogrammet gratis adgang til kulturarenaer. Fauske har hatt Aktiv Sommer, et aktivitetstilbud til barn og unge i sommerferien. Vadsø hadde prosjektet Alle skal med, med støtte fra Kulturdepartementet, og både Vadsø kommune, frivillig sektor og det lokale næringslivet gikk sammen for å se på hvordan de kunne bidra til å inkludere flere i denne aktiviteten. Langt på vei de fleste kommunene har lignende små og store tiltak og prosjekter rettet inn mot denne målgruppen – mange av dem i samarbeid med lag og foreninger.

Noen tiltak har vært mer konkret rettet inn mot inkludering av barn og unge i lavinntektsfamilier. I enkelte tilfeller dreier det seg om økonomisk støtte. Asker har for eksempel hatt et eget kommunalt tilskudd til idrett for økonomisk vanskeligstilte. Dette tilskuddet forvaltes sammen med Asker idrettsråd. Flere av bydelene i Oslo, også Grorud, har eller har hatt egne tilskudd som skal dekke kostnader til medlems- og treningsavgift innen idrett, kultur og andre organiserte aktiviteter, der det er lederne i lag og foreninger som søker på vegne av medlemmene.

Andre igjen er tilbud utformet innenfor et tydelig integreringsperspektiv. TIMS Minoritet i Fauske har til hensikt å nå ut til minoritetsspråklige foreldre og å være en døråpner for å inkludere denne gruppen i helsefremmende og forebyggende arbeid i kommunen. Et annet eksempel er inkluderingsprosjektet Fargerik idrett i Vadsø, som ble gjennomført i samarbeid med den lokale turnforeningen, der målet var å øke andelen minoritetsspråklige jenter i klubben. Andre kommuner har også større og mindre tilbud, slik som aktivitetsguide og tilbud innenfor rammen av introduksjons- og aktivitetsprogram for flyktninger og asylsøkere.

Flere av kommunene har i utgangspunktet også bredere satsinger som har likhetstrekk med fritidskortordningen. Asker kommune har for eksempel hatt en egen aktivitetskalender, Aktiv i Asker (AiA). AiA er et universelt tilbud som alle kan bruke, i form av en digital løsning som brukeren også kan bruke til å betale for aktivitetene med, som en slags lommebok. I løsningen gis det rabatter på en rekke aktiviteter i kommunen. I tillegg er det mulig for både privatpersoner og andre aktører, som kommunen, å fylle på med penger. I samarbeid med Norges idrettsforbund har det i kommunen også pågått et arbeid for å koble AiA opp mot en nasjonal digital lommebok for organisert idrettsaktivitet. En annen kommune som har en annen type kort, er Kvam. Her dekker Opplevelseskortet deltakelsen i inntil tre opplevelser i løpet av året for alle barn og unge fra 5. til 10. klasse. Dette kan for eksempel være svømmebasseng, kino eller konserter.

Det er også ordninger som retter seg mer spesifikt mot inkluderingen av utsatte barn og unge. Tromsø har hatt Opplevelseskortet, som rettet seg mot barn og unge i familier som lever i lavinntekt. Særlig barn av langtidsmottakere av sosialhjelp har vært prioriterte mottakere i denne ordningen. Haugesund har også hatt et eget aktivitetskort til barn og unge i lavinntektsfamilier, i tillegg til tiltak gjennom flyktningtjenesten for å inkludere barn i denne gruppen i en egen barnefestival som har blitt arrangert i høstferien. I Skien har de Kontingentkassa, som gir støtte til barn og unge som er berørt av fattigdomsproblematikk. Halden har på sin side en digital løsning som heter Aktiv Fritid. Dette er en aktivitetskalender for alle barn, men den er utviklet spesielt med tanke på også å inkludere barn med ulike funksjonsnedsettelse.

Tiltakene kommunene har på barne- og ungdomsområdet, speiler nødvendigvis den overordnede politikken og målene som er avledet fra denne.

Fritidskortet sett i lys av eksisterende tilbud

Kommunene har selv søkt om å være med på forsøket med fritidskortordningene, og det avspeiles også i koblingene mellom kommunenes mål, tiltak og virkemidler og målsettingene med å delta i forsøket. I og med føringene som ligger bak ordningen, ligger det nødvendigvis også i kommunenes beskrivelse av motivasjonen for å delta et ønske om at det skal bidra til økt inkludering blant barn og unge, og om å sikre at de regelmessig vil delta i fritidsaktiviteter. Samtidig ser man også for seg at deltakelsen i fritidskortforsøket vil kunne bidra til å støtte opp om og potensielt styrke allerede eksisterende tiltak og virkemidler på dette området. Ikke minst omfatter deltakelsen også økonomiske midler som kommunen ellers ikke ville hatt tilgang på, selv om også flere bidrar med lokal tilleggsfinansiering.

Arbeidet med forsøket med Fritidskortet ses også på som en mulighet for å videreutvikle samarbeid på tvers av avdelinger, enheter og sektorer i kommunen. I Namsos framheves det for eksempel som viktig å styrke koordineringen av eksisterende innsatser for å lykkes med innføringen av Fritidskortet. Kommunen sikter derfor mot å integrere forsøket med tiltaket Trygg Arena som allerede eksisterer, for koordinering og samarbeid i arbeidet inn mot barn og unge. Styringsgruppen for prosjektet er bredt sammensatt med representanter for ulike deler av kommunen. For å ivareta det kommunale tverrsektorielle perspektivet vil kommunen her også nedsette en arbeidsgruppe der kommune, frivillighet og videregående skole er representert, hvor arbeidsgruppen vil bistå prosjektleder i forsøket.

I alle kommunene finner vi en tanke om komplementaritet mellom Fritidskortet og andre tiltak som allerede eksisterer, jamfør de føringene som ligger til grunn for ordningen fra Bufdir. Det er to perspektiver som kan identifiseres i hvordan man i kommunene tenker rundt Fritidskortets plass i eksisterende politiske tiltak. Det ene er at de tiltakene kommunene har, vil kunne bygge opp om målsettingen med Fritidskortet ved å bidra til å bygge ned økonomiske hindre utover kostnadene til deltakeravgift. Her er altså andre tiltak midler for å nå målet med Fritidskortet. Et eksempel er kostnader til utstyr, der utstyrlåneordninger kan spille en viktig komplementær rolle for å gjøre det mulig for barn og unge å delta i aktiviteter.

Et annet perspektiv er at Fritidskortet fungerer mer som et økonomisk supplement til allerede eksisterende tiltak. Det handler da mer om at ordningen vil kunne bygge opp under målsettingene kommunen har i utgangspunktet, snarere enn at man søker å nå målene med Fritidskortet i seg selv. Fritidskortet er ett av mange virkemidler og ikke overordnet andre tiltak. Dette kan for eksempel dreie

seg om at man ser ordningen i sammenheng med andre typer tilskudd man har i kommunen. Fritidskortet blir da forstått mer som ett av flere tiltak kommunen har for å senke økonomiske barrierer for deltakelse.

For det første ses Fritidskortet i sammenheng med eksisterende aktivitetskort i kommunene som har dette. Det kan på den ene siden være direkte, ved at disse ordningene integreres med Fritidskortet. I sin søknad gir Asker kommune uttrykk for at det vil være naturlig å videreutvikle aktivitetskalenderen AiA som en del av innføringen av fritidskortordningen. På den andre siden ser man for seg at erfaringene med tidligere aktivitetskort kan bringes inn i arbeidet med fritidskortordningen. I Kvam peker de blant annet på at erfaringene de hadde med Opplevelseskortet, kan brukes som springbrett for innføringen av Fritidskortet.

Videre settes Fritidskortet, som nevnt over, nært i sammenheng med ustyrs-låneordninger. Dette er en intensjon som går igjen på tvers av kommunene som har et slikt tilbud. Noe av det samme gjelder også for tilgjengeliggjøringen av lokaler, anlegg og annen infrastruktur. Begge deler illustrerer at tilgangen på utstyr og et sted å være ses på som viktige forutsetninger for at barn og unge skal inkluderes i faste fritidsaktiviteter, og som Fritidskortet alene ikke dekker. Det er imidlertid mindre tydelig ut fra kommunenes planer hvordan tiltak på disse områdene rent praktisk skal integreres med fritidskortordningen.

Fritidskortet settes også i forbindelse med andre typer tiltak i kommunene. En måte det kan skje på, er at ordningen brukes til å føre barn og unge i aktiviteter som kommunen finansierer over andre midler, eller som er initiert i samarbeid med frivillige lag og organisasjoner. Det er også et ønske i kommunene om å koble Fritidskortet mer konkret sammen med ulike inkluderingstiltak, for eksempel for barn i lavinntektsfamilier, unge med minoritetsbakgrunn og unge med nedsatt funksjonsevne. I Namsos ser de for eksempel muligheter for synergier med innvandrerstøtten til fritidsaktiviteter og fritids guider. Til sist ser de i mange av kommunene også for seg at Fritidskortet kan integreres med bredere tiltak som er knyttet til helhetlige velferdsutfordringer. Det kan for eksempel dreie seg om å sette rekrutteringen til ordningen i sammenheng med tiltak for å forhindre utenforskap i skolen eller bo- og nærmiljøtiltak for utsatte grupper.

Mellom linjene ligger det også et spørsmål om forholdet mellom Fritidskortet som en universell ordning for alle barn og unge, og som et tiltak rettet mer mot utsatte og marginaliserte grupper. Noen kommuner legger opp til tilpasninger der Fritidskortet suppleres av ordninger som er finansiert over lokale

tilleggsmidler. Arendal har eksempelvis lansert Fritidskortet+, som skal fange opp særlig utsatte grupper og gi noe mer bistand til familier med vedvarende lavinntekt enn den ordinære ordningen. Et annet eksempel er Skien, der de foreslår at midlene til Kontingentkassa kan dekke restbeløp for barn og unge fra lavinntektsfamilier.

Samlet sett har kommunene store ambisjoner på vegne av fritidskortordningen og hvordan den skal samvirke med eksisterende tiltak og tilbud. Fritidskortet ses på som en mulighet til å styrke innsatsen for økt deltakelse blant barn og unge og sikre at utsatte grupper inkluderes. Det ses også på som en mulighet for å bedre samarbeidet internt i kommunene. Det gir også mer direkte muligheter for kommuner som alt har hatt lignende aktivitetskalendere og opplevelseskort, til å videreutvikle dette. Vi kan samtidig også spore litt ulike tilnærminger til forsøket, blant annet i hvordan man mener at kortet skal utfylle eksisterende tilbud og i lokale tilpasninger for å rette tiltak inn mot barn i lavinntektsfamilier.

Medvirkning og oppfølging i fritidskortforsøket

Et siste punkt er medvirkning. Kommunene har på et generelt plan en rekke aktiviteter og møteplasser der innbyggerne kan medvirke i forbindelse med utarbeidingen av kommunens samfunnsdelplaner, fra innbyggertorg til årlige konferanser og involvering av lag og organisasjoner. Arendal har etablert en årlig møteplass i regi av kommunen, ungdommens bystyre og Med hjerte for Arendal, der næringsliv, organisasjoner og innbyggere møtes for å diskutere behov og utfordringer rundt målene i kommuneplanens samfunnsdel.

Mange av kommunene arbeider også mer målrettet mot å involvere barn og unge i slikt arbeid. Grorud ungdomskonferanse blir avholdt annethvert år, med arbeidsseminarer, debatter og kursing av elevrådsrepresentanter i demokrati og medvirkning. Fritidskonferansen samler innspill fra fritidsklubber, organisasjonsliv og uorganisert, eldre ungdom. Skoleklasser blir også invitert til å gjennomføre en klassedebatt rundt temaer i kommuneplanen. I arbeidet med kommuneplanene har Asker gjennomført flere aktiviteter og undersøkelser for å få inn innspill fra barn og unge. Dette inkluderer blant annet De unges kommunestyre, Gründercamp, Innbyggerpanel og deltakelse fra barn i medvirknings- og tjenestedesign-prosesser.

Når det gjelder medvirkning og oppfølging i forsøket med Fritidskortet, finner vi i kommunenes søknader skissert litt ulike tilnærminger. Ungdomsråd i kommunene ses på som et naturlig kontaktpunkt i forbindelse med forsøket. Det å involvere ungdomsrådet er noe som går igjen på tvers av alle kommunene.

Det er også kommuner som har tilsvarende organer der yngre barn er representert, som Barnas bystyre i Haugesund kommune. Elevrådene på ungdomsskole og videregående skole pekes også på som organer det er relevant å involvere som del av forsøket, i tillegg til representasjon av foreldre gjennom kontakt med FAU og KFU. Skoleklasser og barn og unge som deltar i andre tilbud, trekkes også fram som mulige referansegrupper.

Lag og foreninger i kommunene er et annet relevant kontaktpunkt som trekkes fram i noen av kommunene. I sin plan for medvirkning i forbindelse med forsøket sikter Stor-Elvdal på å invitere både elevråd og styrer i foreningene til å komme med forslag til hvordan ordningen skal organiseres, og hvilke nye aktiviteter som eventuelt skal igangsettes. Oslo har Fritidskonferansen, der de samler innspill fra fritidsklubber, organisasjonsliv og uorganisert, eldre ungdom. Tanken er at dette også kan være en relevant møteplass for å få innspill til fritidskortforsøket. På lignende vis vil Haugesund ha Fritidskortet som tema på sin årlige ungdomskonferanse.

Arendal og Vadsø har påbegynt forsøket, slik at erfaringene derfra vil kunne bidra til å belyse medvirkningsprosesser i forsøket. I Vadsø har den sosiale entreprenøren Trivselslaben ansvar for innføringen av Fritidskortet på vegne av kommunen. De har hatt dialog og møter med mange aktuelle aktører. Dette omfatter både barn, unge og foreldre som er brukere av kortet, lag, foreninger og andre aktivitetstilbydere og instanser i kommunen som enten har arbeid som er rettet mot barn og unge i utsatte familier, eller som har en forvalterrolle i forbindelse med fritidskortordningen. Arendal har både involvert elevrådene i kommunen og arrangert arbeidsseminarer med aktører fra frivillig sektor.

Til sist sikter noen kommuner mot å kombinere ulike medvirkningsaktiviteter med undersøkelser for å følge opp forsøket. Haugesund sikter for eksempel mot å gjennomføre Ungdataundersøkelser hvert år eller hvert halvår i prosjektperioden for å måle barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter. Skien ser for seg en kombinasjon av spørreundersøkelser for å kartlegge ønsker og behov og påfølgende åpne dialogmøter med barn og unge. Her er også tanken at barn og unge skal trekkes inn i en rolle som «turnédeltakere» for å informere om tiltaket på ulike skoler. En del av kommunene understreker at det i sammenheng med planen for medvirkning er viktig å sikre en reell medvirkning, slik at barn og unge får mulighet til å uttale seg om ordninger som angår dem. Antakelig kan det variere både hvor aktive ungdomsrådene er, og i hvilken grad de faktisk tas med inn i prosessen med å innføre fritidskortordningene.

Erfaringer med innføringen av Fritidskortet

I dette kapitlet skal vi formidle informasjonen fra intervjuundersøkelsen med kontaktpersonene for Fritidskortet i de tolv kommunene. Intervjuene er supplert med informasjon fra kommunenes rapportering til Bufdir i september 2020. Kapitlet er strukturert på følgende måte: Først går vi gjennom hvordan kommunene har organisert arbeidet rundt Fritidskortet, og hvilke etater og organer som er involvert. Deretter ser vi på hvordan kommunene har gjort dette praktisk og teknisk, og i neste omgang på hvordan kriteriene tilpasses og brukes. Informasjonsarbeidet til lag og brukere har tatt mye energi i den tidlige fasen av arbeidet med Fritidskortet, og dette beskrives i et eget avsnitt. Deretter diskuterer vi forholdet mellom Fritidskortet og andre kommunale og frivillige innsatser for å fremme deltakelse, før vi avslutter rapporten med noen overordnede betraktninger om Fritidskortets rolle i kommunenes arbeid.

Rammene for forsøket med fritidskortordninger

I utlysningen av piloten heter det: «Fritidskortet skal være universelt og for alle barn i alderen 6 til fylte 18 år. Samtidig skal det arbeides særskilt med å få utsatte grupper som i utgangspunktet har lav deltakelse, til å benytte ordningen.» Videre: «Midlene er øremerket fritidsaktiviteter for målgruppen og skal bidra til å dekke deltakeravgift til faste, jevnlige, organiserte aktiviteter som gir mulighet for tilhørighet over tid.» Dette er sentrale føringer som kommunen må forholde seg til i piloten. Et viktig formål med denne første rapporteringen er å se på hvordan kommunene tilpasser og gjennomfører disse føringene, hvilke konsekvenser føringene får, og hvilke spenninger eller dilemmaer de eventuelt skaper.

Fritidskortet har utgangspunkt i regjeringens politiske plattform, Granavolden-plattformen, og i Fritidserklæringen fra september 2018. Fritidserklæringen er signert av statsministeren, fire ministere i regjeringen, KS, LNU, Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité og Frivillighet Norge. I innledningen til erklæringen heter det:

Fritidserklæringen har som mål at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon skal ha mulighet til å delta jevnlig i minst en organisert fritidsaktivitet sammen med andre barn.

Fritidserklæringen bygger på artikkel 31 i FNs barnekonvensjon, som sier at alle barn har rett til fritid og lek, og til å delta i kunst og kulturliv.

Gjennom deltakelse i sosiale aktiviteter får barn og unge andre erfaringer og læringsbetingelser enn det som skjer på skolen eller i mer uformelle situasjoner. Ungdom i familier med god råd deltar oftere i organiserte fritidsaktiviteter enn ungdom i familier med dårlig råd.

Erklæringen inneholder altså flere referanser til «foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon» og «ungdom i familier med dårlig råd». Samtidig understreker den verdien av at alle barn deltar, uavhengig av familieinntekt. Fritidskortet kan oppfattes som et tiltak som skal svare på begge utfordringene – både generelt «for lav» deltakelse og ulikheter mellom barn i lavinntektsfamilier og andre. Her ligger det en liten potensiell spenning som har betydning for hvordan kommunene tenker om tiltaket.

Fristen for å søke om å bli med i forsøket med Fritidskort var i februar 2020. Kommunene fikk tildelingen i april og begynte forarbeidet umiddelbart. Ambisjonen var at familiene skulle få dekket utgiftene til å delta i gjentakende, organiserte aktiviteter fra høstsemesteret 2020. To av kommunene hadde vært «piloter for piloten» og innførte Fritidskortet allerede høsten 2019. Dette gjaldt Vadsø og Arendal. De fire største forsøkskommunene – Oslo, Tromsø, Skien og Asker – har bare fått tildeling for bestemte soner eller bydeler. I Asker kommune er Fritidskortet avgrenset til skolebarn i den aktuelle sonen, siden kommunen oppfattet at det var noen uløste problemer knyttet til personvern om man skulle hente kontaktinformasjon om alle barn og unge i målgruppen. I de andre kommunene er alle 6- til 18-åringene i målgruppen for Fritidskortet.

Organiseringen i kommunene

Det er relativt store forskjeller i hvordan kommunene har organisert arbeidet med Fritidskortet. Ut fra rapporteringen 5. september ser det ut til at 7 av de 12 kommunene har ansatt prosjektledere som har arbeidet med Fritidskortet som en dedikert del av stillingen. Stillingsandelen varierer fra 50 prosent (Kvam) til 100 prosent (Arendal). I Fauske kommune har to ansatte dedikert 40 prosent av stillingen til Fritidskortet, slik at samlet innsats er 80 prosent av full stilling. I tre av kommunene er ansvaret for Fritidskortet lagt til frivillighetskoordinator (Halden og Haugesund) eller SaLTo-koordinator (bydel Grorud). I disse tre

tilfellene ser det ikke ut til å være klart avgrenset hvor stor stillingsandel som skal dedikeres til Fritidskortet. I den siste kommunen, Vadsø, er prosjektlederjobben lagt til den lokale sosiale entreprenøren Trivselslabben. Trivselslabben gjør også flere andre prosjekter i samarbeid med Vadsø kommune, og det framgår ikke av materialet hvor mange timer det forventes at Trivselslabben skal dedikere til Fritidskortet. Den sosiale entreprenøren Smart Cognition var også koblet til prosjektet i Halden, men da som leverandør av den digitale løsningen som brukes i kommunen, og ikke i rollen som prosjektleder. Utover dette ga intervjuene lite informasjon om samarbeidet med slike aktører.

De fleste kommunene har lagt arbeidet med Fritidskortet til kulturretaten. Kommunene er organisert på ulike måter, og noen av dem har egne avdelinger for «kultur, idrett, fritid» eller «kultur, idrett, frivillighet». I andre kommuner sorterer kulturfeltet under «samfunnsutvikling» eller «medborgerskap». I disse enhetene ligger gjerne også folkehelsearbeid. I Fauske har de to prosjektlederne som deler på ansvaret for Fritidskortet, hovedstillingene sine i enheter for henholdsvis folkehelse og foreldrestøtte.

Organisatorisk sorterer altså kommunene typisk Fritidskortet som et tiltak for kultur, deltakelse og folkehelse, ikke under oppvekst eller som et sosialt tiltak for barn i vanskeligstilte familier. I styringsgruppene og arbeidsgruppene som er etablert rundt Fritidskortet, er det imidlertid stor bredde. Styringsgruppene inkluderer ofte kommunalsjefer, direktører og enhetsledere, noe som indikerer en forankring på høyt nivå i kommunen. Navnene på de ulike avdelingene og enhetene varierer mellom kommunene, men stikkord som går igjen, er oppvekst, inkludering, velferd, kultur og friluft. NAV er inne i styringsgrupper eller arbeidsgrupper i noen kommuner, og det samme er enheter som jobber med minoriteter og inkludering. I flere av kommunene er også avdelinger som jobber med økonomi, digitalisering, infrastruktur og lignende direkte involvert, noe som understreker den tekniske og økonomiske siden ved dette nye tiltaket. Alt i alt tyder organiseringen i kommunene på at Fritidskortet plasseres i møtepunktet mellom økonomi og infrastruktur, sosiale tiltak og kultur/deltakelse, der de to siste typene tiltak også kobles til kommunenes folkehelsearbeid. Det daglige arbeidet ligger likevel i kulturretatene. Dette er den logiske løsningen, gitt kommunens organisering, som en av informantene forklarte:

Fritidskortet ligger under kulturretaten, ikke under oppvekst. Oppvekst har skole og barnevern, det er ikke deres jobb å forholde seg til frivilligheten. Fritidsfeltet hører logisk inn under kultur.

I utlysningsteksten for forsøket heter det: «Barn og ungdom skal involveres tidlig i utviklingsarbeidet. Det er opp til kommunen å vurdere hvordan involveringen skal foregå.» Kommunene har tilnærmet seg denne føringen på ulike måter. To av kommunene har gitt ungdomsrådet en plass i arbeidsgruppen som følger prosjektet, og ytterligere fire sier i intervjuene at de har hatt formell kontakt med ungdomsråd, ungdomshus eller ungdommens bystyre. I minst ett av tilfellene ser det ut til at denne kontakten har vært begrenset til å formidle informasjon. I flere av kommunene har ungdomsrådet eller tilsvarende instanser hatt en aktiv rolle i å utforme og distribuere informasjon på sosiale medier. Noen av informantene var også opptatt av å få ungdommen i kommunen på banen og å høre deres tanker om hvilke aktivitetstilbud kommunen manglet. Hittil har imidlertid mange av kommunene i liten grad utnyttet den ressursen som lokale ungdomsråd, elevråd etc. potensielt kan være.

Kommunene fikk tilslag på søknadene om å delta i forsøket i april, og det ble forventet at de ville starte opp kort tid etterpå. Dette var midt i nedstengingen av Norge i forbindelse med covid-19-pandemien. De færreste av kommunene sier imidlertid at dette skapte større problemer for dem. De to kommunene som legger mest vekt på pandemien, er faktisk Arendal og Vadsø, de to kommunene som prøvde ut Fritidskortet før forsøket startet. Disse kommunene var allerede i gang med prosjektet og hadde planer for våren 2020, men måtte revidere dem da Norge stengte ned. Nedstengningen førte ikke til stopp i arbeidet med Fritidskortet i disse kommunene, men en rekke planer måtte utsettes. I andre kommuner sier informantene at pandemien la noen begrensninger på hvilken kontakt de kunne ha med skolene, muligheten til å samle mange til informasjonsmøter etc., men at dette var utfordringer de håndterte – de måtte bare tenke litt annerledes.

Flere av kommunene signaliserte i intervjuet at tiden hadde vært knapp fra de fikk tilslag på forsøket i april, til det ble forventet at de var i gang ved starten av høstsemesteret 2020. Dette gjaldt særlig kommunene som ønsket å få på plass digitale løsninger, men som av ulike grunner strevde med å få løsningene opp og stå (se nedenfor). De skulle gjerne hatt mer tid til å finne ut av de digitale løsningene. Andre etterspør mer tid til å jobbe med lagene og foreningene og å opplyse skikkelig om kortet i kommunen før ordningen skulle starte opp. En informant knytter dette til ønsket om å gjøre godt sosialt arbeid og mener at de med et grundigere forarbeid kunne fått mer ut av kortet, særlig med tanke på marginaliserte familier der barna i liten grad deltar i aktivitet i utgangspunktet. Bestillingen til kommunene var å innføre Fritidskortet raskt, og dette la noen føringer på hvordan kommunene kunne jobbe og hva de kunne oppnå – iallfall i det første semesteret.

Oppsummert kan det sies om organiseringen i kommunene:

- Fritidskortet er stort sett lagt til etatene som har ansvar for kultur. I styringsgrupper og arbeidsgrupper finnes representanter fra etater med ord som oppvekst, inkludering, velferd, kultur og friluft i navnet.
- I de fleste kommunene kan det se ut som representasjonsorganer for ungdom, inkludert kommunale ungdomsråd, er en underutnyttet ressurs. Imidlertid planlegger kommunene å involvere slike organer i større grad.
- De fleste kommunene har kommet godt i gang med å etablere fritidskortordningen på tross av at de har hatt relativt dårlig tid til å få ordningen og organiseringen av den opp og stå.
- I tillegg har pandemien skapte noen praktiske utfordringer, men disse utfordringene har vært håndterbare.

De digitale løsningene

Da Fritidskortet ble lansert, var det en forutsetning at man skulle utvikle digitale løsninger. På tidspunktet da denne forstudien ble gjennomført, hadde sju av de tolv kommunene satset på digitale løsninger. Disse løsningene var ikke fullt ut iverksatt i alle tilfellene, men alle de sju kommunene var klare på at de hadde en digital løsning som skulle tas i bruk. I fem av tilfellene var den foretrukne appen Friskus. Friskus var allerede i bruk eller skulle tas i bruk i Grorud, Fauske, Kvam, Arendal og Haugesund.

Halden og Asker hadde allerede eksisterende digitale løsninger som kommunen hadde brukt til lignende formål tidligere. Halden kommune hadde brukt den lokale utvikleren Smart Cognition AS, som også laget en webside med innlogging for Fritidskortet. De digitale løsningene laget av Smart Cognition var i utgangspunktet utviklet for barn med funksjonsnedsettelse. Dette innebar at det allerede lå inne en del løsninger som også ble oppfattet som nyttige i innføringen av Fritidskortet, som stor skrift, klarspråk, mulighet til å få lest opp teksten mv. Løsningen skal fungere slik at tilbyderne av aktiviteter kontakter kommunen og blir lagt inn i webløsningen av kommunen. Dette innebærer en form for forhåndsgodkjenning av aktiviteten. En oversikt over godkjente tilbydere er også lagt ut på kommunens hjemmeside.

Asker kommune hadde allerede utviklet og tatt i bruk den digitale aktivitetskalenderen Aktiv i Asker (AiA) før innføringen av Fritidskortet. Koordinatoren

for Fritidskortet opplevde at denne løsningen hadde fungert godt, og kommunen hadde lagt til grunn at Fritidskortet relativt enkelt kunne integreres i AiA. Dette viste seg imidlertid å være mer krevende enn antatt. Vanskeligheten lå etter koordinatorens oppfatning i mangelen på lovhjemmel mer enn på det tekniske. For å utvikle en betalingsløsning for Fritidskortet må man kunne koble sammen foreldre og barn, aktiviteten barnet deltar på, og barnets skole. Dette er persondata, og slike sammenkoblinger krever forankring i lovverket. Dette krevde en dialog med Bufdir, en dialog som fortsatt pågikk da intervjuet ble gjennomført. Spørsmålene om hjemmelsgrunnlag og personvern ble imidlertid avklart senere på høsten 2020, slik at Asker kunne komme i gang med sin løsning.

De fem kommunene Stor-Elvdal, Namsos, Vadsø, Tromsø og Skien hadde valgt å innføre Fritidskortet uten digitale løsninger. Disse kommunene snakket på ulike måter om hvorfor de hadde valgt ikke å bruke Friskus eller en annen digital løsning. En av kommunene var i en situasjon som lignet på situasjonen i Asker: De hadde en fungerende løsning som var knyttet til andre aktivitetstiltak for barn og unge, og de hadde antatt at Fritidskortet kunne bygge videre på denne løsningen, men dette hadde av ulike grunner ikke latt seg gjøre. Andre kommuner viste til et arbeid som pågår i Bufdir for å utvikle en felles digital løsning for alle kommunene som tar i bruk Fritidskort, og ville avvente denne løsningen. Andre var mer opptatte av de økonomiske og praktiske kostnadene ved de digitale løsningene:

Vi ble jo nedringt av folk som skulle selge sånne fancy apper da vi startet. Vi trenger ikke sånt. Det blir for dyrt og tungvint for en liten kommune.

Nei, vi vil ikke ha Friskusportalen. Den koster penger, og dessuten krever den en prosess med offentlig anskaffelse. Da må vi lyse ut på nytt, og kanskje skifte leverandør, hvert fjerde år. Det er ressurskrevende for en liten kommune, vi har ikke god nok bestillerkompetanse, og det vil bli styrete for barn og unge å lete seg fram til en ny løsning hvert fjerde år.

Her kan det skytes inn at en av kommunene som brukte Friskus, hadde reflektert over problemstillingen, men den hadde konkludert annerledes. De hadde kjøpt den digitale løsningen etter en begrenset anbudsrunde og presiserte at: «Vi er jo ikke gratis, vi heller.» Denne kommunen resonerte med at det ville være mer ressurskrevende å utvikle og administrere en lokal, manuell løsning enn å kjøpe en ferdig digital løsning. Kommunene har altså stått i mange av de samme problemstillingene når de har vurdert å kjøpe en digital løsning, men landet på ulike konklusjoner.

To av kommunene som ikke bruker digitale løsninger, betaler ut pengene til familiene uten å kreve dokumentasjon for at barna deltar i noen form for aktivitet. Systemet er tillitsbasert, og kommunene legger opp til å gjøre stikkprøver. En av kommunene refunderer foreldrene for utlegg og krever dokumentasjon for at utleggene til aktiviteten faktisk er betalt. I denne kommunen utbetales hele summen pr. barn – 1000 kroner – hvis foreldrene dokumenterer at de har betalt kontingent for en aktivitet, uavhengig av prisen på denne aktiviteten. «Vi tenker at om de er med på en aktivitet som ikke koster så mye, så er de sikkert med på en aktivitet som koster mer også, og så gjør vi det bare sånn», sa informanten i denne kommunen. De to siste kommunene arbeider med systemer der kommunen kan betale fakturaene fra lag og foreninger direkte – enten ved at foreldrene kommer til kommunen med fakturaen, eller ved at lagene sender faktura direkte til kommunen. I en av kommunene forklarte informanten dette slik:

Vi registrerer lagene, så registrerer deltakerne hvor de vil bruke kortet. Kommunen formidler til lagene hvilke deltakere som vil bruke kortet hos dem. For de som ikke har betalt, kan klubben da bare slette fakturaen, da får de pengene av kommunene. Men hvis deltakerne vil splitte summen på flere lag ... vi strever litt med å finne gode løsninger for det. Hvis de registrerer alt samtidig, går det rimelig greit, men inntil videre åpner vi også for at de kan registrere flere ganger. Alt dette gjøres manuelt. [...]

De ulike løsningene hadde ulike fordeler og ulemper. Kommunene som behandlet refusjoner og utbetalinger manuelt, beskrev dette som svært tid- og arbeidskrevende. Den rene administrasjonen av ordningen tok opp en svært stor del av prosjektledernes jobb. En av informantene uttrykte også frustrasjon over at refusjonsordningen pr. definisjon bare var aktuell for dem som allerede deltok og betalte for deltakelsen. Hvis kommunen ikke kunne betale direkte, ville ikke Fritidskortet nå dem som kunne hatt aller mest glede av det, nemlig de som pr. nå ikke deltar av økonomiske grunner. Dette gjaldt barn i familier som ikke hadde muligheten til å forskottere utlegget. En annen informant hadde erfart at selv om det var enkelt å oppfylle kravet til dokumentasjon for refusjon, var det langt fra alle foreldre som gadd å be om refusjon: «De betaler, så tenker de ikke mer på det, og så gidder de ikke å lete fram kvitteringen, og så sklir det bare.» Kommunen hadde ikke satt noen frist for når familiene kunne be om refusjon, og de la også opp til å minne foreldrene på det utover høsten – kommunen ville gjerne ha flest mulig med.

Informantene i kommunene som utbetalte pengesummen etter søknad, uten krav om dokumentasjon, la vekt på at Fritidskortet måtte ha en lav terskel, ellers ville verken brukere eller lag og foreninger ta det i bruk. Dette ble oppfattet som

særlig viktig for utsatte familier: «For mange av disse må det være lav terskel.» «Mest mulig byråkratisk, og raskt», var sentrale verdier i disse kommunene.

Kommunene som brukte «hjemmesnekrede» løsninger for refusjon eller forhåndsutbetaling – og det gjaldt alle kommunene som ikke brukte digitale verktøy – måtte veie hensynet til tilgjengelighet og brukervennlighet opp mot behovet for kontroll. At lagene meldte inn til kommunen hvilke barn de ville løse ut Fritidskort for, og at kommunen deretter betalte kontingenten direkte, ga god kontroll, men var arbeidskrevende for kommunen og ble også oppfattet som tungvint av lagene. Når kommunene utbetalte pengene til foreldrene direkte, ble terskelen for å ta kortet i bruk eliminert, men det innebar også at kommunene knapt hadde noen kontroll med om pengene ble brukt etter hensikten. Begge kommunene som gjorde dette, understreket behovet for å gi brukerne tillit, og de hadde ambisjoner om å ta stikkprøver.

Kommunene som hadde tatt i bruk en webportal eller digital løsning, hadde blandede erfaringer. Noen av informantene var svært fornøyde, andre hadde støtt på utfordringer. Bydel Grorud hadde spesielle problemer, siden dette er den eneste enheten som har innført forsøket som en del av en større enhet. Bydel Grorud er en del av Oslo kommune og må forholde seg til Oslo kommunes systemer. Disse systemene kommuniserte ikke med Friskus-løsningen, og kommunen manglet hjemler for å få en god betalingsordning på plass. Bydelen hadde ikke forutsett dette problemet, og på intervjutidspunktet var det arbeid i gang med byråden for finans for å finne løsninger.

Manglende kompatibilitet med andre betalingsløsninger var et tema i flere av kommunene som brukte digitale løsninger, men da overfor lagene og foreningene som kommunen skulle betale til. Flere påpekte hvordan idretten allerede hadde digitale betalingsløsninger som på kort sikt ikke hadde latt seg integrere med fritidskortforsøket. Flere av kommunene som hadde tatt i bruk digitale løsninger for Fritidskortet, supplerte dette med refusjonsordninger for dem som betalte til lag og foreninger som brukte andre betalingsløsninger. Intervjuene tydet på at dette var ordninger informantene så for seg måtte pågå over tid. Noen mente det var urimelig at kommunen skulle pålegge frivillige å endre betalingsordninger de hadde brukt over tid, og som de var godt fornøyde med, andre fortalte om frustrasjon og problemer med å få de store forbundene i tale, men konklusjonen var i alle tilfellene at kommunene inntil videre måtte jobbe rundt dette.

En annen utfordring som ble framhevet av informanter i kommunene som baserte seg på digitale løsninger, var det å nå fram til brukere som ikke hadde

BankID. Innlogging i løsningen skjer ved hjelp av BankID, og det var det altså noen potensielle brukere som manglet. Det ble antatt at dette særlig gjaldt ny-ankomne flyktninger og enslige mindreårige asylsøkere. En av informantene uttrykte dette poengtert:

En ordning som skal ivareta de sårbare – for Fritidskortet skal jo det – snubler i starten når de ekskluderer familier som ikke har BankID. Da ligger det i premisset at vi mister noen. Mange av de familiene dette gjelder, har ikke penger på konto, så refusjon i etterkant er ikke godt nok. Det er uheldig at det er laget en barriere (BankID) alt fra starten.

Flere av kommunene som brukte digitale løsninger, så utfordringer knyttet til BankID, men bare én av dem hadde utviklet en løsning for denne gruppen som de faktisk var fornøyd med. Dette var et skjema som ble distribuert av tjenestene som typisk hadde kontakt med brukerne. Brukerne skulle fylle ut skjemaet selv og levere det i mottaket til kommunen. De kunne også få hjelp til utfylling i resepsjonen. På denne måten ble brukerne ansvarliggjort, og distansen til hjelpeapparatet ble ivaretatt, samtidig som brukerne fikk den hjelpen de trengte. I andre kommuner var det etablert mer ad hoc-pregede refusjonsordninger for denne gruppen. I disse kommunene ble brukerne som manglet BankID, betraktet som en mikroskopisk gruppe som det nok måtte lages en løsning for, men dette ble ikke prioritert i den tidlige fasen i forsøket.

Løsningene fungerer slik at tilbyderne av aktivitetene, lagene, går inn der og registrerer seg. Så går brukerne inn i neste omgang, velger aktivitetene de vil betale til, og betaler med Fritidskortet. Kortet fungerer som en verdisjekk. Påmeldingen til aktiviteten og all kontakt mellom laget og deltakeren for øvrig foregår andre steder enn i løsningen. Kommunene jobbet typisk med å få lagene til å registrere seg først – «fylle butikken med varer», som en uttrykte det – før de gikk aktivt ut og rekrutterte brukere. En bøyg i mange kommuner ble dermed å få lagene til faktisk å registrere seg. Dette ble særlig klart uttrykt i en kommune:

Det som er en utfordring, er IT-kompetansen i små lag. De brenner for aktiviteten de driver med, og de jobber dugnad – de brenner ikke for teknologien. Noen opplever det som komplisert å måtte gå inn i en digital plattform for å registrere seg. Noen må vi leie i handa, noen må vi lirke og lure litt med ... [...] Hvor mye er det riktig å herje med ildsjelene, dugnadsfolkene, om at de må endre ting bare for kommunens skyld?

I denne kommunen hadde prosjektledelsen en særlig klar bevissthet om at frivilligheten er dugnadsbasert, og at kommunen skal være svært forsiktig med å pålegge dugnadsfolkene merarbeid.

For å oppsummere: Kommunene fordeler seg omtrent 50–50 mellom dem som gjennomfører forsøket i en digital løsning, og dem som har laget løsninger som kommunen selv administrerer. Utfordringene med å bruke digital løsning er

- kostnader ved innkjøp av løsningen og administrasjonen som følger av å måtte gjøre dette i henhold til regelverket om offentlig anskaffelse
- mangelen på kompatibilitet og andre digitale løsninger den må kommunisere med, uansett om dette er kommunale systemer eller andre betalingsløsninger som er etablert i lag og foreninger
- å få lagene til å registrere seg og aktivt bruke løsningen
- å finne løsninger for dem som ikke kan bruke løsningen, for eksempel fordi de mangler BankID

Utfordringene med kommuneadministrerte systemer er

- at de til dels er tidkrevende å forvalte og krever store ressurser i kommunen og i noen tilfeller også i noen grad av lagene
- den vanskelige avveiningen mellom treffsikkerhet og kontroll på den ene siden og brukervennlighet på den andre
- at kommunen blir en tredje part i samspillet mellom lag og bruker snarere enn bare en formidler av penger, noe som innebærer at en del foreldre ikke tar seg bryet med å be om pengene de skal ha, og kortet derfor i mindre grad blir brukt

Kriteriene for inkludering og ekskludering av aktiviteter

I utlysningen av Fritidskortet står det: «Midlene er øremerket fritidsaktiviteter for målgruppen og skal bidra til å dekke deltakeravgift til faste, jevnlige, organiserte aktiviteter som gir mulighet for tilhørighet over tid.» Målgruppen er barn i alderen 6 til 18 år, men hva er egentlig «faste, jevnlige, organiserte aktiviteter som gir mulighet for tilhørighet over tid»? Kommunene fortalte om en rekke grensetilfeller og skjønnsmessige avgrensninger de måtte gjøre.

Det er ikke definert konkrete kriterier for hva som utgjør en aktivitet, men mange kommuner ser ut til å ha fulgt Arendal, der aktiviteter som har 8 til 10 samlinger i halvåret, omfattes i ordningen. Kommunene brukte dette som et utgangspunkt, men var samtidig fleksible:

I denne kommunen er kriteriet presisert til minst 10 sammenkomster / øvinger / treninger pr. halvår, men om noen tar kontakt og sier at «vi har ni treff», får de være med. Må være litt fleksible på sånne ting. Vi hadde ei lan-gruppe som møtes på en server, fast, ukentlig – alle logger seg inn. Og vi tenkte OK, hvis poenget er å finne miljøet sitt, så kanskje det er greit – å møtes på en server.

Men utekontakten, som sitter i prosjektgruppen, har erfart at ungdom kontakter henne og lurar på om kortet kan brukes til kino etc. Det er viktig å kommunisere at kortet ikke er tilskudd til «lek», men til deltagelse. Kommunen prøver å få til tilbud på e-sport, terrengsykling ... finne aktiviteter som ikke er så prestasjons- eller konkurranseorienterte.

Her passer heller ikke det kriteriet med «minst 10 samlinger i halvåret», for vi har en del aktiviteter som bare går i deler av året. [beskriver lokalt initiativ]. Dette er retta mot de eldste i barneskolen, og det foregår bare på vinteren. En gang i måneden. [Kommunen lar Fritidskortet dekke dette] selv om det ikke blir ti ganger i halvåret med en sånn årssyklus.

Et problem som kom opp i påfallende mange kommuner, var unge som faller fra organisert aktivitet i 13- til 15-årsalderen. Dette var et tema som også ble framhevet i nullpunktsanalysene fra samtlige kommuner, som viste at deltagelsen blant de unge sank med alderen. Kommunene hadde også langt på veg en felles forståelse av hvor disse ungdommene ble av: De var på trenings-sentrene, der de trente og traff venner. I noen kommuner ble dette oppfattet som en absolutt grense: Egentrening på treningsstudio kan ikke dekkes av Fritidskortet, kriteriene utelukker det, dette ga ikke grunnlag for diskusjon. I andre kommuner problematiserte informantene at denne formen for aktivitet, som var så populær i en gruppe som var vanskelig å nå på andre måter, falt utenfor fritidkhortordningen. Intervjuene ga flere eksempler på at kommunene prøvde å jobbe rundt dette:

Vi har hatt møter med et treningssenter, og fått dem til å lage aldersspesifikke gruppetilbud. Da skal ikke deltakerne kjøpe ordinært medlemskap, men en form for medlemskap som gir dem rett til å delta på disse timene. De lager opplegg nå for aldersgruppene 11–15 og 16–19. Vi er i dialog med et annet senter om å få til noe lignende for eldre ungdom der, for eksempel aerobic-kurs.

Vi holder ikke treningssentrene utenfor, vi. Hvis de oppfyller kriteriene, er de med. De fleste sentrene gjør jo ikke det, men noen legger innsats i det og får det til. Dette har å gjøre med at vi særlig er bekymret for 15–18-åringer, der vi ser at de ofte faller fra. De har mye lekser, de vil trene med venner på andre tidspunkt ... Hvis treningssentrene får til et opplegg for disse, et opplegg som innebærer at de vil savne dem og følge opp hvis de ikke kommer, så kan de få Fritidskort.

Problemet er at vi ikke får fanget opp de eldste, 13–18-åringene. De går gjerne lei av aktiviteten de har drevet med og vil noe annet, og så har vi ikke tilbud til dem. De samles på treningssenteret. Vi prøver å få til et opplegg med treningssenteret, om de kan få til et opplegg som gjør at treningssenteret kan dekkes av fritidskortet. Om de kan komme sammen og trene en gang eller to i uka, og få litt oppfølging ... Alternativet er jo at kortet ikke brukes av disse ungdommene, og at de ikke deltar.

Andre kommuner så problemet, men opplevde at de manglet virkemidler til å gjøre noe med det:

En del av ungdommene vil gjerne bruke kortet på treningssenter, og vi prøver å få til et opplegg – for eksempel at de lager gruppetreninger for de som er i målgruppen fast en gang i uka eller så. Men de store trenings-senterkjedene er ikke så veldig interesserte i dette, så foreløpig kommer vi ingen vei.

Når det gjelder kriteriene, tenker vi som mange andre at treningsstudioene må inn. Unge gutter slutter gjerne i organisert idrett, og da er det treningsstudioet som er den nye møteplassen. [Vet at noen kommuner er i dialog] men vi har ikke gjort det, vi tenker at det blir fort feil om vi som kommune skal snakke med noen av dem og ikke de andre, vi burde vel hatt møte med alle samtidig da...? Nei, vi har ikke gjort dette. Men vi mener at kriteriene bør endres fra Bufdir, slik at treningsstudioene blir med.

De fem sitatene er fra fem ulike kommuner og viser bredden i erfaringene. Noen kommuner hadde lyktes i å få gode dialoger med treningssentrene og utviklet kreative løsninger. Det sentrale så ut til å være «et opplegg som innebærer at de vil savne dem og følge opp hvis de ikke kommer» – gitt et slikt opplegg er det ikke noe i veien for at Fritidskortet kan brukes på treningssentre. Noen kommuner var fortsatt i dialogfasen, med varierende opplevelser, og i en kommune var de usikre på hvordan de skulle gripe dette an i en situasjon der ulike treningssentre og -kjeder var etablerte i byen. Var det i lys av lovene om offentlig anskaffelse akseptabelt at kommunen gikk i dialog med noen og ikke med andre?

Problemet med ordinær trening på treningssentre vil være at ungdommene trener uten å ha en fast ramme, på en måte som ikke kan oppfattes som organisert selv om den foregår på et sted der det også er andre mennesker. Å søke å gjøre dette mer organisert ved at den unge knytter seg til en personlig trener, ble ikke oppfattet som tilstrekkelig. Én-til-én-aktivitet ble generelt avvist – kriteriene ble oppfattet slik at de bare inkluderte gruppeaktivitet. Igjen var det likevel kommuner som forsøkte å utvise kreativitet rundt dette:

Vi vil være fleksible og finne løsninger. Vi er strenge når det gjelder 1-1-aktivitet, som individuell undervisning i kulturskolen. Det dekker vi ikke. Men vi går i dialog og prøver å finne ut av hvordan denne aktiviteten kan bli noe vi kan dekke. Kan de få undervisning to og to? To er ei gruppe! Vi utfordrer dem på dette.

Ting som koster i forbindelse med fritidsklubben, som graffiti, skatekurs, cosplay ... ting som ikke er så organisert, men som kan gjøres mer organisert.

Generelt kan det se ut til at ønsket om å kunne bruke Fritidskortet på en best mulig måte for barn og unge i kommunen, utløser en hel del kreativitet, både i kommuneadministrasjonen og blant tilbydere av aktiviteter. Individuell aktivitet og ad hoc-aktivitet omdannes til å bli gruppeaktiviteter med en viss regelmessighet, og relativt små endringer gjør at slike aktiviteter kan dekkes av Fritidskortet. Dette er en utilsiktet, men neppe uvelkommen, effekt av tiltaket: På sitt beste bidrar det ikke bare til at flere kan delta i eksisterende aktiviteter, men også til at nye fellesaktiviteter utvikles for barn og unge som ellers ville ha trent alene, øvd på et instrument bare i selskap med en voksen lærer eller gått ut og inn av ad hoc-aktiviteter. Dette ble eksplisitt uttrykt også i et av intervjuene:

Men vi må kunne oppfordre lag og foreninger til å være litt kreative og lage et tilbud til de målgruppene som faller utenfor. (Som hvem?)
Minoritetsjenter, gamerne, unge med funksjonsnedsettelse ... det er de tre hovedgruppene.

Avgrensningen av hva som er «faste, jevnlig, organiserte aktiviteter som gir mulighet for tilhørighet over tid» var den problemstillingen som lot til å ta opp mest tid i kommunene. I tillegg kom det opp enkelte andre avgrensninger knyttet til aktiviteter utenfor kommunen eller bydelen, barn med spesielle behov og barn med delt daglig bosted.

Når det gjaldt aktiviteter utenfor kommunen, lot det ikke til å være uenighet blant informantene: Disse kan dekkes. Fritidskortet er knyttet til barna som bor i kommunen, ikke til hvor de velger å delta. Flere av informantene snakket om aktiviteter som ikke fantes i deres kommune eller bydel, men som mange barn og unge var interesserte i, og som de ansvarlige for Fritidskortet naturligvis ønsket at de skulle ha mulighet til. Problemene kunne oppstå når disse utenbys leverandørene skulle registrere seg i løsningen – om de gadd, når de bare hadde ett eller to barn fra «Fritidskortkommunen». I kommunene der spørsmålet kom opp, ble dette oppfattet som et praktisk problem som de var innstilt på å løse.

Spørsmålet om barn med delt daglig bosted ble tatt opp i en av forsøkskommunene. Det gjaldt en konkret sak med et barn som hadde folkeregistrert

bostedsadresse hos mor, men som var om lag halve tiden hos far. Far bodde i forsøkskommunen, mor i nabokommunen, og kommunen var usikre på om dette barnet hadde rett til Fritidskortet eller ikke.

En av kommunene hadde en sak med et barn med funksjonshemming som ifølge de foresatte ikke hadde anledning til å delta i organisert aktivitet med andre barn, men som hadde stor glede av en aktivitet som kunne utføres alene. De foresatte mente at Fritidskortet burde kunne dekke denne aktiviteten, gitt barnets situasjon, mens kommunen var usikker.

Oppsummert er budskapet i dette kapitlet:

- Kommunene har hatt frihet til å utforme egne kriterier i forsøket, men en del har fulgt Arendal, der aktiviteter som har 8 til 10 samlinger i semesteret, omfattes i ordningen. Noen av kommunene formidler imidlertid at de har brukt svært mye tid på å utvikle gode kriterier som passer for de lokale forholdene. Det gjenstår fortsatt noen avklaringer, spesielt knyttet til barn med særlige behov.
- Fritidskortet har utløst mye kreativitet i kommunene, slik at det er etablert nye «faste, jevnlige, organiserte» aktiviteter der det tidligere var individstyrte, ad hoc-pregede og uorganiserte aktivitet. Dette gjelder særlig aktivitet i treningsstudio, men også musikk-skole og ad hoc-tiltak i fritidsklubber.

Tiltak for å nå brukerne

Kommunene har behov for å komme i kontakt med to typer brukere i forbindelse med Fritidskortet: lag og organisasjoner samt barn og familier. Det er mye variasjon mellom kommunene i hvordan de griper dette an og hvilke kanaler de bruker. Generelt er det en tendens til at kommuner som bruker digitale løsninger, legger mye arbeid i å kontakte lag og foreninger først, fordi – som vi siterte ovenfor – de vil «fylle butikken med varer» før de inviterer potensielle kunder inn. Kommuner som satser på refusjon eller direktebetaling, prioriterer å få ut informasjon til barn og familier høyere. I disse kommunene er Fritidskortet i større grad en sak mellom familie og kommune, mens det spiller mindre rolle for lagene hvor pengene kommer fra. Det er likevel snakk om en tendens mer enn en absolutt forskjell – i alle kommunene hadde de prosjektansvarlige reflektert over hvordan de skulle jobbe med informasjon til alle involverte parter.

En annen hovedtendens var forskjellen mellom små og større kommuner. Uansett størrelse jobbet kommunene systematisk med å få ut informasjon, men informantene i de små kommunene var tryggere på at de hadde oversikt og klarte å følge opp der det var behov. I de små kommunene stolte de i stor grad på at kommunen kjente forholdene og kunne snakke med dem det gjaldt:

Vi har informert lag og foreninger, familier og skoler. Det er ikke et veldig formalisert informasjonssystem, vi kjenner jo rektorene, vi sender e-poster til dem med informasjon de kan gi videre. Så snakker vi med klassekontakter – vi minner folk på det når vi treffer dem.

I så å si alle kommunene var skolene viktige informasjonsarenaer. Rektorene på skolene i kommunen var inne i referansegruppen for Fritidskortet i en større kommune, og i andre kommuner var rektorene bare en telefon unna. De prosjektansvarlige hadde vært rundt på skolene og informert i så å si alle kommunene. I noen sammenhenger hadde koronapandemien begrenset tilgangen til skolene, men dette lot seg løse: Hvis ikke koordinatorene kunne reise rundt på skolene, kunne sosiallærere eller kontaktlærere formidle informasjonen. Andre kommuner framhevet foreldre- og samarbeidsutvalg som gode arenaer, og noen involverte elevrådene. Elevrådene ble oppfattet som toveis-formidlere av informasjon: De kunne informere elevene om ordningen og samtidig hjelpe kommunen til å forstå hvilke aktiviteter barn og unge ønsket seg.

Når skolene ble en sentral arena for formidlingen av informasjon, kunne det oppstå en bekymring for unge som ikke var i videregående opplæring. Man vil naturlig nok ikke kunne nå denne gruppen gjennom skolene. Det varierte hvor mye de prosjektansvarlige hadde tenkt på denne gruppen. «Barneverntjenesten vet gjerne om dem, og dem snakker vi med», sa informanten i en kommune. I de andre kommunene la de til grunn at disse ungdommene ville bli oppmerksomme på Fritidskortet gjennom det generelle formidlingsarbeidet kommunen og lagene drev med.

I tillegg til det målrettede arbeidet gjennom skolene drev kommunene nemlig utstrakt informasjonsarbeid i alle tilgjengelige kanaler: kommunens hjemmesider, brosjyrer, målrettede kampanjer på sosiale medier (Snapchat og Instragram var mest populære), brev i postkassene, oppslag i lokalavisa og lokalsendinger i radio og TV. Noen av kommunene samarbeidet med lokale markedsføringsfirma om å spre informasjon mest mulig. Et grep flere kommuner brukte, var å dele ut «gullbilletter» til barn og unge i den riktige aldersgruppen. Vadsø var en av kommunene som brukte dette grepet: De ga barn og unge et kort i bankkortstørrelse hvor det var påtrykt «1000 kroner» og en QR-kode. Når brukerne

skannet inn koden, kom de direkte til informasjon om Fritidskortet på kommunens hjemmesider, der de også kunne finne det elektroniske søknadsskjemaet.

Noen av kommunene hadde også gjort en jobb med å oversette informasjonen om Fritidskortet til andre språk. Halden kommune er et eksempel – der foreligger en brosjyre med informasjon på norsk, engelsk, somali og arabisk. Denne kommunen har også ambisjoner om å utstyre den digitale løsningen med en knapp for Google translate slik at det blir mulig å oversette også til andre språk.

Alle de kommunale tjenestene som må antas å ha kontakt med aktuelle brukere, fikk også en rolle i å få ut informasjon om Fritidskortet. Dette gjaldt særlig barneverntjenesten og Nav, men også helsetjenestene, familievernet, rusetaten og tjenestene som var involvert i flyktningmottak og integreringsarbeid. Noen av informantene var opptatt av at det skulle være et glassklart skille mellom tjenestene og Fritidskortet, for eksempel at Fritidskortet aldri skulle forskotteres fra Nav. Dette var likevel ikke til hinder for at tjenestene kunne informere om at Fritidskortet fantes som en rettighet for alle barn og unge i kommunen. Man antok at tjenestene hadde kontakt med mange familier som det ellers var vanskelig å nå gjennom konvensjonelle kanaler. Disse tjenestene var dermed sentrale for å få Fritidskortet fram til alle.

Samtidig jobbet kommunene for å informere lag og foreninger. Dette gjorde de typisk gjennom å invitere kontaktpersonene til møte med kommunen eller å sende kontaktpersonene informasjon som e-post. Det var to utfordringer med dette. Den ene var at de prosjektansvarlige ikke hadde oppdatert oversikt over alle lag og foreninger som var aktive i kommunen, og langt mindre hvem som var kontaktpersoner til enhver tid.

Vi har aktivt søkt å kontakte alle organisasjonene som er aktive i kommunen, dette har vært en stor del av jobben fram til nå. Vi kontakter alle som har fått tilskudd, alle kulturetaten har oversikt over. Prøvde å få en oversikt via Brønnøysundregistrene, men der ligger det også en rekke organisasjoner etc. som ikke har vært aktive på svært mange år.

Vi sendte e-poster til alle på alle mailinglister jeg kunne finne: kommunens lister, Frivillighet Norge, folk som hadde deltatt på frivillighetskonferanse ...

Det er vanskelig med oppdaterte kontaktlister, det er vanskelig å få tak i dem. Det kan være endringer hvert år, og de er ikke alltid like flinke til å oppdatere. Men det gjorde jeg en stor jobb på innledningsvis, å få de mailadressene riktige.

Den andre utfordringen mange kommuner hadde støtt på, var at kontaktpersonene i lag og foreninger ikke prioriterte å komme på møter med kommunen. De som hadde forsøkt å ha felles informasjonsmøter, hadde blandede og ofte skuffende erfaringer, og i tillegg satte covid-19-tiltakene en del grenser for muligheten til å ha slike møter. På intervjutidspunktet var det knapt noen av informantene som følte seg sikre på at de hadde vært i kontakt med alle relevante lag og foreninger som var aktive i kommunen.

Selv om informantene brukte mye tid og krefter på informasjonsarbeid, inkludert informasjon til små lag og marginaliserte familier, var de ikke svært bekymret for at informasjonen ikke ville komme ut – bare tiltaket fikk litt tid på seg. Mange snakket om hvordan lagene fort kom på banen når barna de jobbet med, spurte om de kunne bruke Fritidskortet hos dem. Det motsatte, at lagene gjorde barna oppmerksomme på kortet, skjedde også. I noen kommuner hadde de store lagene – typisk i idretten – ansatte som jobbet aktivt for å rekruttere og ivareta barn og unge som lett falt ut. I tillegg hadde noen lag ressurspersoner, ofte eldre aktive medlemmer, som fikk en påskjønnelse for å være kontaktpersoner for de yngre. Dette var ofte ungdom med minoritetsbakgrunn som kunne hjelpe nyankomne fra samme region med å navigere i den norske frivilligheten. Alle disse ressurspersonene i lagene bidro til å formidle informasjon om Fritidskortet. I tillegg snakket naturligvis barna seg imellom om dette, det samme gjorde foreldrene, og foreldrene hadde typisk også direkte kontakte med lagene barna var aktive i. Det var heller ingen grunn til å være beskjeden på vegne av Fritidskortet, dette var ikke et tiltak mottakerne ville vegre seg for å snakke om at de brukte. Bare mange nok ble oppmerksomme på kortet, ville «jungeltelegrafene» bidra til å spre ordet videre, mente flere av informantene. Dette var ikke en sovepute for dem, men de fleste formidlet at det intense informasjonsarbeidet var noe de prioriterte i startfasen. På et tidspunkt ville dette gå av seg selv, og da kunne de som prosjektledere prioritere andre ting.

Denne gjennomgangen kan oppsummeres i ett punkt:

- Kommunene har brukt mye energi på informasjonsarbeid i den tidlige fasen. Alle tilgjengelige kanaler er tatt i bruk, fra direkte personlig kontakt til medieoppslag og kampanjer i sosiale medier. De fleste regner med å bruke mindre tid på dette når tilbudet er bedre etablert.

Det Fritidskortet ikke gjør

Fritidskortet skal brukes til å dekke deltakeravgiften i faste, jevnlige, organiserte aktiviteter som gir mulighet for tilhørighet over tid. Ovenfor diskuterte vi avgrensningen av det siste leddet i denne betingelsen, men det betyr også mye at tiltaket er låst til deltakeravgifter. Fritidskortet skal altså ikke dekke utgifter til utstyr og heller ikke reiser, deltakelse i konkurranser etc. Dette innebærer at eventuelle utgifter som påløper utover deltakeravgift i aktivitetene til barn og unge, må dekkes på andre måter. Imidlertid har det vært stilt krav om at Fritidskortet skal ses i sammenheng med andre tiltak for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter, som for eksempel utstyrlåneordninger. Videre har det ikke vært et krav for å bli med i fritidskortforsøket at kommunen stiller med egen finansiering, men i utlysningen heter det: «Forsøkskommuner som stiller med lokal finansiering, vil få et høyere tilskudd pr. barn, enn de som ikke gjør det. Lokal finansiering kan være kommunale bidrag, midler fra lokalt næringsliv eller andre givere.»

Innsats mot barnefattigdom, med vekt på å legge til rette for at barn i lavinntektsfamilier skal delta, har vært et politisk satsingsområde siden slutten av 1990-årene (Fløtten og Grødem, 2014). Mange av forsøkskommunene har hatt statlige tilskudd til å utvikle ordninger for dette formålet, og praktisk talt alle hadde eksisterende tiltak for å støtte opp om aktivitet blant barn i lavinntektsfamilier. Mange av tiltakene var utviklet lokalt, ofte i samarbeid med frivillige organisasjoner. Det varierte imidlertid hvor god oversikt informantene hadde om disse ordningene. Fritidskortet er noe nytt og er ikke lansert som et tiltak til lavinntektsfamilier, så det er ikke gitt at disse innsatsene skal kobles sammen i kommuneadministrasjonen. I mange kommuner planla de imidlertid for en eksplisitt sammenkobling av Fritidskortet og kommunalt finansierte ordninger.

Mange av kommunene som brukte digitale løsninger, ønsket å utvide Fritidskortet til «Fritidskortet pluss» for barn med behov. Dette skulle ideelt sett løses så enkelt som at noen med beslutningsmyndighet la inn ekstra midler i Fritidskortet til utvalgte barn. «Dette organiseres slik at når foreldrene går inn i portalen for å søke tilskudd til Aisha, ligger det inne at Aisha skal ha 1000 kroner + x», forklarte en informant. Asker kommune hadde denne muligheten i sin løsning. Aktiv i Asker, der skoler eller Nav kunne gå inn og legge inn ekstra midler til barn de mente trengte det. Både i Asker og i andre kommuner som siktet mot slike løsninger, la informantene vekt på at dette ville være ikke-stigmatiserende og dessuten en veldig diskret måte å tilføre midler på: Det er jo ingen som trenger å vite hvor mye penger Aisha har i Fritidskortet sitt.

På det tidspunktet intervjuene ble gjennomført, var det likevel ingen av kommunene som var helt i mål med å lage den smidige løsningen de ønsket seg på lengre sikt. For noen var dette et spørsmål om beslutningsmyndighet og informasjonsflyt: Hvor mange instanser i kommunen skulle ha mulighet til å legge inn penger, hvordan skulle dette gjøres praktisk, og hvem trengte å vite om det? Hvordan skulle det kommuniseres til foreldrene det gjaldt? I andre kommuner la informantene mest vekt på at slik Friskus-løsningen fungerte akkurat da, støttet den ikke slike løsninger. Alle kommunene som snakket om dette, så for seg at dette var noe som skulle la seg løse på sikt, men det var en rekke andre ting som skulle på plass først.

Flere av kommunene som ikke brukte digitale løsninger, ønsket også å lage Fritidskortet pluss-ordninger. For dem var dette lettere å organisere, siden kommunen selv sto for utbetalingene. Typisk ble det praktisert slik at kommunen betalte hele fakturabeløpet for noen barn, selv om dette var høyere enn 1000 kroner. Også her var det en del uavklarte spørsmål som var knyttet til hvordan disse barna skulle identifiseres og fanges opp.

Ingen av informantene presenterte noen samlet plan for hvordan alle de kommunale tiltakene for å fremme deltakelse blant barn skulle integreres med Fritidskortet i det lange løp. Mange så likevel for seg at mange av de eksisterende tiltakene i kommunene kunne integreres med Fritidskortet, men da på svært lang sikt; andre tenkte seg en arbeidsdeling der Fritidskortet dekket kontingenter, og at man samtidig fant andre ordninger for utstyrsbanker og ekstratilskudd. Brukt eller fravokst utstyr ble ofte videreformidlet gjennom ordninger der organisasjoner som Kirkens Bymisjon eller Frelsesarmeen spilte en betydelig rolle. På dette området er bekymringen for misbruk liten. Derimot kunne det være behov for å rasjonere tilgangen til penger til å reise på cup og lignende arrangementer. Kommunene som hadde mulighet til å gi ekstratilskudd i slike situasjoner, stolte ofte på lagene:

Lagene søker på vegne av barna, helt anonymt (type: fotballturnering i kommune et stykke unna. Gutt, født 2007, mangler penger til å bli med). Dette er tillitsbasert, vi stoler på lederne i lagene.

Vi ser til kommuner der de har ordninger der laga søker på vegne av ungene. Det er tross alt laglederne som ser hvem som kommer på trening med utslitte joggesko, eller som aldri skal være med på det som koster noe ekstra ... Vi stoler på dem.

Fritidskortet ga likevel noe unikt som slike ordninger ikke ga, uansett om de var aldri så tillitsbaserte og byråkratiske:

Vi håper at Fritidskortet skal fange opp de som ikke har råd, men som ikke tør si det. Der økonomien ikke er så dårlig at man vil gå til miljøterapeuten eller lagleder og be henne søke fra Kontingentkassa.

Oppsummert kan det sies:

- Arbeidet med å integrere Fritidskortet med lokale innsatser for økonomisk subsidiering av deltakelse og utstyrsbanker pågår. Kommunene har ikke prioritert dette høyest i oppstartsfasen, men alle har tanker om hva som bør gjøres på lengre sikt.
- Ingenting tyder på at Fritidskortet kommer i veien for eller på uheldige måter fortrenger lokal innsats på dette området. Informantene er klare på at ordningene har ulike formål og treffer ulike målgrupper.
- Informasjonen om hvilke barn som skal få en ekstra innsats, må kanskje finne nye veier når ordningen for barn i lavinntektsfamilier skal integreres med Fritidskortet. Her gjenstår det et arbeid med de digitale løsningene, men også med å avklare hvordan dette kan gjøres på måter som ikke virker stigmatiserende og dessuten ivaretar personvernet til familiene det gjelder.

Hva Fritidskortet er og kan være

Mot slutten av intervjuet fikk alle informantene spørsmål om de hadde støtt på noen uventede utfordringer så langt i prosessen, og om de hadde lært noe på godt eller vondt som det var viktig for dem å formidle videre. Disse spørsmålene åpnet for interessante refleksjoner rundt hva Fritidskortet var og kunne være, og hvilken plass kortet hadde i kommunens arbeid mer generelt.

Mange av informantene brukte denne delen av intervjuet til å reflektere videre over temaer som er behandlet tidligere i denne rapporten, som de digitale løsningene knyttet til Fritidskortet, klarheter i kriteriene eller innsatsen for å nå fram til barn som det var vanskelig å nå. Utover dette understreket mange av informantene at det viktige med Fritidskortet er at det går til alle i målgruppen, slik at det ikke er noen stigmatisering i det. I noen kommuner ble dette oppfattet som udelt positivt. Andre informanter problematiserte dette litt mer: Det var selvfølgelig mye positivt i at alle får, men den manglende muligheten til differensiering skapte også noen utfordringer. Dette gjaldt særlig i kommuner som bare hadde fått forsøket i utvalgte soner eller bydeler.

Mange trenger ikke Fritidskortet, og mange trenger mye mer. De som bor i andre soner, er provoserte av dette. De sier, hvorfor skal de få, de som har penger og kjører dyr bil ... mens jeg er enslig og har så dårlig økonomi, og jeg får ikke? Jeg ser poenget deres. Vi prøvde å få til en ordning med at pengene i Fritidskortet kan doneres hvis familiene tenker at de ikke trenger disse pengene, men det sa Bufdir nei til.

Men idrettsrådet er fortvilet over innrettingen i Fritidskortet, at det kommer bare i noen bydeler. For de kjenner jo godt til at det er folk som sliter overalt. Og internt i kommunen også, er det sånn «Kan vi ikke differensiere!?»

Problemet med at kortet bare er tilgjengelig i noen geografiske områder, er naturligvis knyttet til måten forsøket er utformet på. Dette vil løse seg selv hvis kortet en dag introduseres i alle kommuner.

At Fritidskortet ikke kan differensieres, ligger i ordningen – dette er en del av poenget. Imidlertid kan lokal finansiering benyttes til dette formålet. Som nevnt planlegger mange kommuner å lage «pluss-ordninger», som kanalisere mer penger til barn i lavinntektsfamilier. Dette løser likevel ikke kommunikasjonsproblemene noen kommuner har i møte med foreldre med god økonomi:

Kortet blir jo positivt mottatt, men generelt er ikke folk så opptatt av det. Folk synes nesten ikke det er til å tro, at du bare kan få tusen kroner. Noen synes det er fantastisk, andre stusser på pengebruken. Ikke alle tar det ut.

Og folk reagerer på det også, det er mange som sier at «vi trenger jo ikke dette, vi». [Hva sier du til dem?] Nei, jeg sier at kortet er for alle, det er viktig at ingen skal føle at de er dårligere stilt. Hvis ikke de tar ut pengene, må jeg sende pengene tilbake til Oslo, sier jeg. Det er ikke sånn at de kan brukes til noe annet i kommunen. Det er vel bedre at familiene tar ut pengene enn at de går tilbake til Oslo. Hvis de ikke trenger dem, greit, bruk overskuddet til ekstra lommepenger til ungene, da. Det er jo nesten ingen innsats for å få dette, så 1000 kroner er god timepris. Jeg tror folk vil bruke det, det ser lovende ut til nå, iallfall.

Noe av det vi bruker mest tid på, er å overbevise foreldrene om at dette er på ordentlig. De kan nesten ikke tro det – min familie har jo god inntekt, og trenger vi ikke å søke, og ... og vi sier nei, dette er til alle, dere skal ikke søke. Sånn er det.

Måten informantene snakket om dette på, tyder på at det er viktig at midlene som brukes til Fritidskortet, er øremerket og kommer fra staten. Dette understrekes særlig i sitat nummer to ovenfor: prosjektlederen kan argumentere med at det vel er bedre at pengene brukes lokalt, enn at de sendes tilbake til Oslo. Det er lett å spå at Fritidskortet ville vært langt mer kontroversielt hvis det

skulle finansieres av kommunen selv, og dermed konkurrere om midlene med omsorgstjenester og infrastruktur på et allerede slunkent kommunebudsjett. I en slik situasjon er det lett å tenke at likegyldigheten eller overraskelsen i familier med høy inntekt vil endres til politisk motstand mot en slik måte å bruke ressursene på.

Noen av kommunene hadde støtt på rent praktiske utfordringer som de ikke hadde tenkt på i forkant. Dette kunne gjelde at faktura for kontingentene i høstsemesteret ble sendt ut på våren, eller at aktivitetene fulgte skoleåret mens kommunen måtte forholde seg til kommunens budsjettår. Muligheten til å bruke pengene mer fleksibelt ble etterspurt i noen kommuner, ikke minst der de hadde slitt med å få digitale løsninger på plass og følte at de var «bakpå» med å få midlene ut. En informant spurte om det ikke kunne gå an å si at hvert barn får 2000 kroner i året i stedet for 1000 kroner i halvåret.

En kommune hadde fått innvilget Fritidskort i noen bydeler, uten å ha tenkt veldig godt over at bydelsgrensene ikke fulgte skolegrensene. Dette hadde gjort det ugreit å informere om Fritidskortet gjennom skolene, for på skolene gikk det også mange barn som ikke skulle ha Fritidskort.

En informant var opptatt av betingelsene som var knyttet til egenfinansiering, og påpekte at egenfinansiering også kan gå ut på å stille ressurser til disposisjon, for eksempel å gi gratis leie av lokaler. Hvis idrettslag ikke trengte å bruke penger på hallen de trente i, kunne de holde kontingentene lave. I kommuner med dårlig økonomi kan det å avstå fra å ta leieinntekter være et viktig bidrag, mente informanten. Dette er imidlertid noe som ikke dekkes innenfor fritidskortordningen og de økonomiske rammene som følger med den.

Ytterligere en problemstilling som kom opp, var situasjonen til barn i lavinntektsfamilier som har lyst til å delta i aktiviteter som koster relativt mye. Fritidskortet dekker kanskje kontingenten til korpset eller fotballen, men langt fra alle kostnadene til riding eller den lokale kampsportskolen. Det er jo ikke alle som vil spille fotball, påpekte informanten og etterlyste en mulighet til å søke ekstra tilskudd gjennom Nav eller skatteetaten. Nå var dette en kommune som hadde kommet relativt kort i arbeidet med å integrere Fritidskortet med andre tilskuddsordninger, men informantens bekymring reiser likevel noen prinsipielle problemstillinger: Hvor går grensen for hvor mye samfunnet har plikt til å tilrettelegge for at også barn i familier med dårlig økonomi kan delta i de aktivitetene de brenner for? Fritidskortet senker kanskje terskelen for å delta på fotball, men hva med dem som aller helst vil være i stallen?

Generelt var det en liten spenning i intervjuene mellom informanter som så på Fritidskortet mest som et sosialt tiltak som skulle bidra til å bedre levekårene til barn i marginaliserte familier, og dem som så det som et tiltak for å øke deltagelsen mer generelt. Informantene i den første gruppen var særlig opptatt av å få informasjonen ut til barn i vanskeligstilte familier, ofte nyankomne flyktninger og andre brukere av kommunale tjenester, og de brant for å videreutvikle og integrere de kommunale tiltakene for disse barna. Informantene i den andre gruppen var mest opptatte av barn og unge som ikke deltok, uavhengig av grunn. De snakket særlig om de unge guttene som forsvant ut av fotball og inn i treningsstudio, om gamere og cosplayere og andre som i liten grad fant aktiviteter som interesserte dem i kommunen. Det var disse informantene som mest aktivt var i dialog med treningssentrene, fritidsklubbene og andre for å utfordre dem til å omdanne individuell aktivitet og ad hoc-tiltak til varige og organiserte aktiviteter, slik at disse ungdommene også kunne få glede av Fritidskortet. Dette var ikke et absolutt skille, mange av kommunene jobbet på bred basis og med omtanke for ulike former for ikke-deltakelse. Det var likevel mulig å identifisere dette som to ulike grunntanker om hva Fritidskortet er og skal være, eller hvilken type problem Fritidskortet skal løse.

Samtidig var informantene samstemte om hva Fritidskortet ikke skal være: Det skal ikke være en form for subsidiering av frivilligheten i kommunen. «Det var tendenser til en utfordring i starten at lag og foreninger, særlig idrettsforeninger, så Fritidskortet som en effektiv måte å hente ut kontingent på. Men kortet skal jo være for brukere av alle lag, ikke bare de mest aktive og organiserte», sa en informant. Noen få kommuner hadde laget eksplisitte kriterier der de la inn at Fritidskortet ikke skulle brukes til lag og foreninger som uten grunn økte deltakeravgiften med mer enn prisstigningen – underforstått, de skulle ikke ha noe av at lagene tenkte på Fritidskortet som et tillegg til det de kunne hente hos familiene. Noen informanter påpekte riktignok at Fritidskortet kunne forenkle arbeidet med å kreve inn kontingent, men dette var noe som skulle skje på lengre sikt, og noe som de ønsket å bruke som en gulrot for å få foreningene med på laget. De måtte kanskje gjøre noe papirarbeid i starten, men det ville være verdt det når de slapp å purre på fakturaene.

Det at lagene ikke skal berike seg på Fritidskortet, er en grense kommunene trekker opp. Utover dette er det bare positiv omtale av frivilligheten og kontakten med frivilligheten i intervjuene. Faktisk omtales det som en av de beste, om enn utilsiktede, konsekvensene av Fritidskortet, at kommunen og frivilligheten har fått nye møtepunkter. Som en informant uttrykte det:

Det unike med Fritidskortet er at det er en ressurs til å jobbe med fritid på bred basis. Ofte i kommunalt arbeid oppstår spørsmålet om hvem som har ansvar etter klokka 16.00, når kommunalt ansatte går hjem. Det er jo da frivilligheten våkner, for den drives mye av foreldre som er på jobb på dagtid. Fritidskortet har lagt grunnlag for et nyskapende og godt – nærmere enn før – samarbeid mellom kommunen og frivilligheten. Det er et udelt gode.

Vi håper på noen gode ringvirkninger her, i kontakten mellom kommunen og de frivillige. Man går inn med mye positivitet.

En annen informant hadde gjennom arbeidet med Fritidskortet blitt oppmerksom på det sosiale arbeidet frivilligheten allerede gjorde, i det stille:

De fleste lag og foreninger er bare så takknemlige for dette. Vi hører fra en stor klubb, før hadde de om lag 65 prosent betalende medlemmer, nå er de oppe i 95 prosent. Det forteller jo at flinke og omtensomme ledere har latt barn være med uten å betale.

Alt i alt har kommunene opplevd en del innkjøringsproblemer og støtt på noen uventede problemstillinger underveis. Flere understreket likevel at dette ikke var mer enn man måtte regne med – «en pilot er en pilot», som en informant sa. Hovedinntrykket fra intervjuene er at det er svært mye positivitet knyttet til Fritidskortet. De følgende sitatene, fra tre ulike kommuner, er representative:

Det unike med Fritidskortet er jo at det «løser økonomivariabelen» og er for alle. Og folk i kommunen er stolte av at vi har det! Det er blitt enormt godt mottatt. [...] Så dette er morsomt å jobbe med! Jeg hører fra rektorer som sier at unger forteller at «nå kan jeg også være med, for nå har vi fått fritidskort», foreldre ringer og takker, klubber og lag er happy ... det er veldig mye positivitet.

Det viktigste budskapet fra vår kommune må være at vi kastet oss ut i dette, og det var ikke så dumt! Man må ta utfordringene underveis, man kan ikke utsette og planlegge alle detaljer. [...] Vi må bare sette i gang, og så gå ut og møte dem og høre hva de trenger. Fritidskortet er et lett prosjekt i den forstand at folk er veldig positive, og det er litt fordi det er universelt.

Vi kan forsvare Fritidskortet med de lovene vi alt har – kommuneloven, lov om folkehelse – det går inn i mange ting. Fritidskortet hjelper oss å løse de oppgavene vi uansett må løse.

Oppsummert kan det sies følgende om potensialet i Fritidskortet:

- Kortet er universelt, og dette er sentralt i utformingen av Fritidskortet. Foreldre med god økonomi er overrasket over dette, og noen setter spørsmålstegn ved pengebruken. Antakelig er det viktig at kortet er statlig finansiert, og at midlene er øremerket. Det sparer de lokale prosjektarbeiderne for potensielt ubehagelige diskusjoner.
- Kommunene legger litt ulik vekt på de to hoveddimensjonene i Fritidskortet (som springer ut av Fritidserklæringen). Noen oppfattet kortet som et tiltak for å fremme deltakelse i lavinntektsfamilier, andre var opptatt av å utvikle et mangfoldig tilbud for å fremme deltakelse blant unge generelt. Dette var likevel et spørsmål om ulik vektlegging mer enn et dilemma, og de fleste kommunene søkte i siste instans å gjøre begge deler.
- Det er mye entusiasme og positivitet rundt Fritidskortet. Det oppfattes om givende å jobbe med prosjektet, og prosjektlederne møter stort sett velvilje hos alle aktører.

Diskusjon og konklusjon

I dette kapitlet presenterer og diskuterer vi de viktigste funnene i rapporten. Vi skisserer også punkter som vil være særlig relevant i den videre forskningen på forsøket, og hvordan det videre opplegget vil bidra til å utfylle funnene i denne studien.

Organisering og innføring av Fritidskortet

Organisatorisk finner vi at man i kommunene forstår Fritidskortet som et tiltak for kultur, deltakelse og folkehelse. Typisk er det derfor også plassert inn under enheter for kultur og idrett og ikke for eksempel under oppvekst eller som et sosialt tiltak for barn i vanskeligstilte familier. I styrings- og arbeidsgrupper som er etablert som en del av forsøket, finnes det imidlertid representanter også fra avdelinger som er knyttet til oppvekst, inkludering, velferd og lignende. Et moment som kan nevnes i denne sammenheng, er at man i en del av kommunene ser for seg at Fritidskortet på denne måten kan bidra til å styrke koordineringen mellom enheter innad i kommunen.

Når det gjelder prosessen med å etablere Fritidskortet, finner vi at med noen unntak har de fleste av kommunene kommet godt i gang med å etablere fritidskortordningen på tross av at de har hatt relativt dårlig tid til å få ordningen og organiseringen opp og stå. Kommunene har videre hatt store ambisjoner for å få barn og unge til å medvirke under fritidskortforsøket. I de fleste av kommunene kan det imidlertid se ut til at representasjonsorganer for ungdom, også kommunale ungdomsråd, har vært lite involvert i oppstartsfasen. Koronapandemien og de smitteverntiltakene som har vært igangsatt nasjonalt og lokalt i denne sammenheng, har også skapt utfordringer for kommunene i denne innledende fasen, selv om disse har vært håndterbare. Dette er likevel en viktig kontekstuell faktor som det på nåværende tidspunkt kan være vanskelig å se virkningene av, ikke bare for kommunene, men også fritidstilbydere som frivillige lag og organisasjoner.

Når det gjelder kriteriene for ordningen, har kommunene hatt frihet til selv å utforme kriteriene for Fritidskortet. Forskjeller i hvordan man har utformet ordningen, vil kunne speile variasjoner i kjennetegn ved kommunene. I den

innledende analysen av kommunene så vi også at det er forskjeller når det gjelder andelen barn og unge som deltar i fritidsaktiviteter, hvor mange barn og unge som lever i lavinntekt, organisasjonstetthet og kommunale driftsutgifter som er brukt på kultur, idrett og aktiviteter for barn og unge. Friheten i utforming av kriteriene har gitt muligheter for å tilpasse ordningen til slike lokale forhold, men samtidig har det også vært en krevende øvelse: Noen av kommunene formidler at de har brukt mye tid på å utvikle gode kriterier, slik at det er en del variasjon i hvilke aktiviteter som er tenkt innenfor og utenfor ordningen. Det har også vært noe av intensjonen med forsøket at man skulle få slike variasjoner. Arbeidet med kriteriene var imidlertid ikke avsluttet på det tidspunktet intervjuene ble gjennomført, og særlig gjensto det avklaringer knyttet til barn og unge med særlige behov.

Samtidig peker intervjuene mot at Fritidskortet har utløst mye kreativitet når det gjelder å tenke hvilke aktiviteter som skulle inn i ordningen. Noen kommuner forteller at det er etablert nye faste, regelmessig organiserte aktiviteter for barn og unge, der det tidligere var mye individstyrt, ad hoc-preget og uorganisert aktivitet. Dette gjelder særlig aktiviteter ved treningsstudioer, men det gjelder eksempelvis også aktiviteter i regi av musikkskole og fritidsklubber. Dette berører en velkjent problemstilling som er knyttet til forholdet mellom organisasjonsbasert og egenorganisert aktivitet, noe som vi kjenner fra blant annet idretten. Et spørsmål som kan reises i denne sammenheng, er i hvilken grad slike aktiviteter bare bidrar til å dra barn og unge med i aktiviteter, eller om de også bidrar til å styrke «samfunnsbyggende strukturer» som frivilligheten.

Digitale løsninger for Fritidskortet

Omtrent halvparten av kommunene har tatt i bruk den eksterne aktivitetsplattformen Friskus, som er utviklet av en sosial entreprenør. Den andre halvparten bruker egne løsninger som kommunen selv administrerer. De ulike typene plattformer eller systemer bringer med seg både fordeler og ulemper når vi ser på kommunenes erfaringer.

Kommunene som bruker en ekstern løsning, peker for det første på utfordringene med kostnader ved innkjøp av plattformen og administrasjon, som følge av at dette må gjøres i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. De opplever også at det er en utfordring at det mangler kompatibilitet med kommunale systemer og andre digitale løsninger som plattformene må kommunisere med, så vel som andre betalingsløsninger som de frivillige organisasjonene har

etablert. En tredje utfordring dreier seg om å finne løsninger for familier som ikke kan bruke disse plattformene, for eksempel fordi de ikke har BankID.

Utfordringene med kommuneadministrerte systemer er på sin side blant annet at dette dels kan være tidkrevende, og at det krever store ressurser av både kommuner og organisasjoner. Kommunene peker videre på en vanskelig avveining mellom å sikre en plattform som er treffsikker og gir mulighet for kontroll, og at den skal være brukervennlig og enkel å forholde seg til. Til sist trekker de også fram at kommunen på mange måter blir en tredjepart i samspillet mellom forening og bruker, snarere enn at kommunen bare formidler penger. Erfaringen er at dette gjør at en del foreldre ikke gidder å be om penger, slik at kortet i mindre grad blir brukt.

En annen erfaring er at det kan være vanskelig å få lag og foreninger til å bruke digitale løsninger aktivt. Det at deler av frivilligheten har egne, sammenlignbare løsninger, kan være noe av årsaken til utfordringene med dette. Frivillig.no, som drives av de frivillige organisasjonene selv gjennom Frivillighet Norge, er et eksempel på en slik løsning. De arbeider også med å utvikle den komplementære løsningen ungfritid.no, som skal fungere som aktivitetskalender med fritidsaktiviteter for barn og unge. Det finnes også mer organisasjonsspesifikke plattformer, slik som LagetMitt, som brukes innen idretten. En annen problemstilling kan også være knyttet til aktiviteter på tvers av kommuner og hvem som eventuelt skal ta merkostnaden av at det er et mellomledd i kommunen. Noe av utfordringen her dreier seg derfor om å etablere løsninger som er forutsigbare for alle lag, foreninger og organisasjoner.

Å få ut informasjon om ordningen

Fra intervjuene framkommer det at kommunene har brukt mye ressurser på å gi informasjon om ordningen. Alle tilgjengelige kanaler er tatt i bruk, fra direkte personlig kontakt til medieoppslag og kampanjer i sosiale medier. Noe av utfordringen her er å sikre at gruppene som i liten grad tar del i fritidsaktiviteter fra før av, får tilstrekkelig informasjon. Dette vil typisk også omfatte slike risikogrupper som barn og unge fra lavinntektsfamilier og med minoritetsbakgrunn. Særlig for den sistnevnte gruppen gjør det seg også gjeldende utfordringer knyttet til f.eks. det å få ut informasjon på flere språk. De fleste kommunene forventer at det ikke vil være nødvendig å bruke like mye tid på å få ut informasjon når tilbudet er bedre etablert og mer allment kjent.

Her kan det også være en fordel for kommunene som tar i bruk digitale løsninger, at disse løsningene også kan brukes til å få ut informasjon og å rekruttere til ordningen. Det har i forstudien ikke vært mulig å undersøke i hvilken grad løsningene forenkler informasjonsarbeidet og bidrar til økt rekruttering, men det vil være mulig å se nærmere på det videre i prosjektet.

Et forhold som informantene ser som viktig å ta i betraktning, er å unngå at barn og unge som lever i lavinntektsfamilier, blir stigmatisert. Dette gjelder både i hvordan man gir informasjon om kortet, og i hvordan bruken av ordningen organiseres. Kortet er universelt og retter seg mot alle barn og unge, men i noen kommuner er de også opptatt av målrettede tiltak overfor utsatte barn og unge. På den ene siden er det da et spørsmål om hvordan de kan nå ut til dem som trenger det mest, uten at denne gruppen opplever seg stigmatisert. Det er på den andre siden en diskusjon rundt hvordan man best kan sikre at personvernet ivaretas når informasjonen om brukere av ordningen blir behandlet, og at man innretter bruken på en måte som også unngår stigmatisering.

Når det gjelder informasjon om hvilke barn som skal få en ekstra innsats, er det også noen utfordringer knyttet til personvern og behandling av data. Med dagens personvernregelverk er det blitt enda strengere krav til behandlingen av opplysninger om barn og unge. Det er derfor for eksempel ikke slik at kommunene uten videre kan overføre informasjon fra eksisterende ordninger til Fritidskortet. Dette setter begrensning på muligheten for å målrette innsatsen særlig overfor barn i utsatte grupper. Her gjenstår det et arbeid med avklaringer rundt de digitale løsningene og hvorvidt det er mulig med en slik overføring innenfor personvernregelverket.

Fritidskortet i forhold til eksisterende tiltak

Fritidskortet er en universell ordning, og dette står sentralt i utformingen slik den har blitt gjennomført i kommunene. Vi ser imidlertid i både policy-analysen og intervjuene at kommunene legger litt ulik vekt på den universelle innretningen og på mer partikulære behov, for eksempel for barn og unge som lever i lavinntekt. Noen oppfattet kortet som et tiltak for å få flere fra lavinntektsfamilier til å delta, andre var opptatt av å utvikle et mangfoldig tilbud for å få flere unge generelt til å delta. Dette var likevel et spørsmål om ulik vektlegging mer enn et dilemma, og de fleste kommunene søkte i siste instans å gjøre begge deler.

Et moment som trekkes fram i noen av kommunene, er at foreldre med god økonomi er overrasket over at ordningen er universell, og de stiller derfor

spørsmål ved pengebruken. Det er antakelig et viktig poeng i denne sammenheng at kortet er statlig finansiert, at midlene er øremerket, og at lokale prosjektledere kan vise til statlige føringer for hvordan ordningen er innrettet. Samtidig kan det peke i retning av hvor viktig det er å få ut informasjon om ordningen og å skape forståelse for hvordan kortet er innrettet for å sikre bred legitimitet. Dette er noe som også vil være viktig å følge opp i videre studier.

Ordningene med Fritidskortet ses i stor grad i sammenheng med eksisterende tiltak. Dette er en føring som ligger til grunn i ordningen, og gjennomgangen av kommunenes politikk viser at de i utgangspunktet også ser på Fritidskortet i sammenheng med eksisterende tiltak for å få barn og unge inkludert i fritidsaktiviteter. Intervjuene viser også at dette er noe som er synlig i hvordan kommunene arbeider med innføringen av kortet. Det er lite som tyder på at Fritidskortet fortrenger andre tiltak. Snarere ser man komplementaritet mellom eksisterende tilbud og ordningen. Det betyr ikke at det ikke er utfordringer; når det gjelder tiltak for å senke de økonomiske barrierene for deltakelse, har kommunene foreløpig ikke kommet så langt i å sikre en sterk integrasjon, for eksempel med utstyrlåneordninger.

Det pekes mot at det på nåværende tidspunkt gjenstår en del arbeid med rent praktisk å sikre samspillet mellom Fritidskortet og andre tilbud. Fra intervjuene framkommer det at noe av årsaken er at kommunene selv har valgt å ikke prioritere dette høyst i oppstartsfasen. Det er også et poeng at eksisterende tilbud har ulike formål, og at de retter seg mot ulike målgrupper, slik at integrasjonen mellom disse tilbudene og Fritidskortet også vil variere. Det impliserer også at aktiviteter og grupper som kortet ikke dekker, likevel vil kunne dekkes av andre tiltak. I alle kommunene har de gjort seg tanker om hva som bør gjøres på lengre sikt for å få til et slik samspill. Det vil også være interessant å følge dette med tanke på finansieringen og hvordan de konkrete pengene i ordningen fungerer med midler fra annet hold.

Det vil være viktig å få kunnskap om samspillet med eksisterende tiltak og «plussordninger» for å belyse hvordan og i hvilken grad Fritidskortet bidrar til å realisere målet i Fritidserklæringen om at alle barn og unge skal ha mulighet til å delta i fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes økonomiske eller sosiale bakgrunn. Et spørsmål som er relevant å følge opp her, er om Fritidskortet bidrar til at kommuner med slike tilskudd i mindre grad setter av denne type midler, eller om de bevarer midlene eller bruker dem på annen måte.

Avsluttende kommentarer

Sett i forhold til de suksesskriterier som trekkes fram i tidligere forskning på aktivitetskort og ordninger som ligner på Fritidskortet, er det både ting man så langt har lykkes med, og ting man har lykkes mindre med. Det ble i denne forskningen blant annet pekt på at målgruppen må tydelig avgrenses, og at hvilke barn som har størst behov, blir identifisert; en administrasjon som innebærer fleksibilitet og lite byråkrati, og som ikke er for arbeidskrevende for de involverte partene; lokal forankring, langsiktighet og bredde i utvalget av aktiviteter; og tiltak for å unngå stigmatisering og for å skjerme sensitive opplysninger.

Fritidskortordningen har en tydelig definert universell innretning, der formålet er å gi et bidrag som alle barn og unge fra 6 til 18 år kan bruke til å dekke kostnadene til deltakeravgift i forbindelse med faste, varige og organiserte fritidsaktiviteter. Dette er en føring som står sentralt i hvordan kommunene gjennomfører kortet. Ordningen blir i første rekke tilpasset lokalt når det gjelder hvilke aktiviteter som skal inngå. Samtidig er de i kommunene også opptatt av å nå ut til barn og unge med særlige behov og i utsatte grupper. En lokal tilleggfinansiering gir i denne sammenheng mer spillerom når de vil supplere Fritidskortet med «plussordninger» som er rettet inn mot denne målgruppen, som Fritidskortet+. Personvern hensyn gjør det vanskelig å overføre informasjon direkte fra eksisterende tiltak og å gjennomføre en målrettet innsats overfor denne gruppen. I hovedsak må dette derfor ellers skje gjennom synergier mellom tiltak kommunene allerede har, og fritidskortordningen.

Når det gjelder hvordan ordningen organiseres og administreres, peker de foreløpige erfaringene på at dette stort sett fungerer godt. Mange av kommunene har nedsatt styrings- og arbeidsgrupper som omfatter representanter fra flere ulike kommunale instanser. Fritidskortordningen har muligheter for å styrke samspillet på tvers innad i kommunene, selv om studien vi har presentert her, ikke gir svar på det. Videre vil det derfor være viktig å undersøke organiseringen i kommunen nærmere og hvordan dette spiller inn på gjennomføringen av Fritidskortet.

De største administrative utfordringene knytter seg til de digitale løsningene for ordningen. Som vi har sett, er om lag halvparten av kommunene i gang med en digital løsning for Fritidskortet, mens andre kommuner håndterer pengestrømmen manuelt. Dette hadde noen implikasjoner for arbeidet i oppstartsfasen. Det var en tendens til at kommunikasjonen i kommunene med digitale løsninger gikk mellom kommunen og lagene eller tilbyderne av aktiviteter,

mens den i de øvrige kommunene i større grad gikk mellom kommunen og familiene. Det vil være interessant å se om det som var et pragmatisk valg i en oppstartsfase, viser seg å ha lagt noen føringer for den videre innføringen av Fritidskortet. I det videre arbeidet vil vi derfor legge vekt på å få med både kommuner som startet med en digital løsning så å si umiddelbart, og kommuner som administrerte kortet manuelt i startfasen.

Videre finner vi at det særlig i kommuner som har egne systemer, kan være ressurskrevende å drifte løsningene. Fordelen er at det kan gi mer fleksibilitet. I kommunene som har valgt Friskus-plattformen, er det på sin side viktige problemstillinger som er knyttet til at løsningen ikke kommuniserer så godt sammen med kommunens og andre systemer. Det er også utfordringer når det gjelder å få lag og foreninger til å bruke løsningen. Dette er et punkt som vil være viktig å følge opp videre i følgeforskningen.

Funnene peker også mot noen utfordringer når det gjelder samspillet med lokale aktører, selv om dette generelt ser ut til å fungere godt. Et spørsmål man kan reise her, er på den ene siden hvilken kapasitet disse organisasjonene og andre aktører har til å involvere seg i forsøket og hjelpe til med inkluderingen av barn og unge i fritidsaktiviteter. Har organisasjonene den nødvendige kompetansen, og hvilken støtte trenger de eventuelt? På den andre siden er det et spørsmål om i hvilken grad det er tilgang på kommunal og annen infrastruktur for å gjennomføre aktiviteter – som for eksempel tilgang på egnede lokaler for aktivitet.

Et annet punkt som går fram av intervjuene, er at ambisjonene om å få ungdomsråd og andre representasjonsorganer til å medvirke, foreløpig ikke oppfylles fullt og helt i alle kommunene. Forsøket er imidlertid i en tidlig fase i de fleste av kommunene. Dette kan derfor også henge sammen med at de har prioritert å få kortet på plass i første omgang. Etter hvert vil det derfor være viktig å få mer kunnskap om medvirkningsprosesser i forbindelse med fritidskortforsøket, særlig sammenhengen mellom hvordan kommunene oppnår medvirkning i forsøket, sammenlignet med hvilke strukturer de har for dette i utgangspunktet.

Når det gjelder tiltak for å unngå stigmatisering og skjærme sensitive opplysninger, pågår det en diskusjon om dette i kommunene. Alt i alt har de stor bevissthet om denne problemstillingen. Akkurat hvordan dette skal løses, særlig i forbindelse med de digitale løsningene, vil antakelig bli mer tydelig etter hvert som forsøket skrider fram. Det vil derfor være viktig å komme tilbake til dette etter hvert som det følges opp. Her vil det også vært sentralt å få inn brukerperspektivet.

Samlet sett viser altså funnene i studien at de fleste kommunene har kommet godt i gang med å etablere Fritidskortet. Organiseringen i kommunene ser ut til å fungere godt. Det ses i stor grad i sammenheng med eksisterende tiltak, i tråd med intensjonene. De er også svært bevisste om å finne løsninger som motvirker at brukerne stigmatiseres. De største administrative utfordringene knytter seg til de digitale løsningene for ordningen. Funnene peker også mot noen utfordringer når det gjelder samspillet med lokale aktører og medvirkning, selv om dette generelt ser ut til å fungere godt og forsøket er i en tidlig fase.

Videre forskning

Denne forstudien reiser en rekke spørsmål som det vil være viktig å undersøke videre i følgeforskningen og evalueringen av forsøket med fritidskortordninger. Mange av spørsmålene vi har tatt opp her, vil vi undersøke videre i prosjektet gjennom både casestudier av utvalgte kommuner og gjenintervju i kommunene som er intervjuet i forstudien. På denne måten vil vi kunne følge utviklingen i arbeidet med å gjennomføre Fritidskortet og sammenligne de erfaringene kommunene har gjort seg innledningsvis, med de erfaringer de gjør seg etter hvert som det skrider fram. Et viktig siktemål vil her også være å se på finansieringen av ordningen og kostnadene og administrasjonsbyrden i kommunene. Et annet punkt er også Bufdirs oppfølging av kommunene gjennom forsøket og å identifisere hvilke behov kommunene har i denne forbindelse.

Det vil også være særlig viktig å få mer kunnskap om i hvilken grad ordningen blir benyttet og hvem som bruker den, om den når ut til grupper som er underrepresentert. Et sentralt spørsmål vil være hva som eventuelt hindrer barn og unge fra å delta i fritidsaktiviteter, og hva som skal til for at barn og unge som i dag ikke deltar i organiserte fritidsaktiviteter, faktisk skal benytte seg av ordningen. Et viktig punkt her er blant annet hvordan kostnadene for å delta slår inn for ulike aktiviteter i ulike kommuner, og for de yngste barna sett i forhold til eldre ungdommer. Videre er det et moment i hvilken grad Fritidskortet ikke bare bidrar til å inkludere barn og unge i aktiviteter, men også at de opplever at disse aktivitetene er meningsfulle og verdifulle å være med i.

Videre forskning på forsøket vil dessuten ta for seg hvilke forutsetninger som må være til stede for å oppnå et godt samarbeid og samspill mellom ulike typer offentlige, private og frivillige aktører i innføringen av fritidskortordningen. I denne forbindelse legger vi opp til å kartlegge fritidstilbudet i kommunene og få mer kunnskap om faktorer som virker inn på prisnivå og hvilke behov de lokale aktørene har for kompetanse og støtte. Medvirkning fra barn og unge,

gjennom ungdomsråd og deres egne organisasjoner, er i tillegg et punkt som studien viser det er behov for mer kunnskap om.

Oppsummert finner vi at det er mye entusiasme og positivitet rundt Fritidskortet. Kommunene oppfatter det som givende å jobbe med forsøket, og prosjektlederne møter stort sett velvilje hos alle typer lokale aktører. Samtidig er arbeidet med ordningen i en tidlig fase, og i kommunene pekes det på ulike problemstillinger og utfordringer som en vil være nødt til å finne løsninger på framover. Den videre evaluerings- og følgeforskningen sikter på å bidra til å belyse dette både fra kommunenes perspektiv og fra perspektivet til barn, unge og deres foresatte og fra perspektivet til lokale samarbeidspartnere. Dette vil gi kunnskap som også vil være med på å identifisere hva som bidrar til en god, treffsikker og effektiv ordning med henblikk på et nasjonalt fritidskort.

Litteratur

- Arendal kommune (2019). Statusrapport Fritidskortet 2019. Et pilotprosjekt for økt deltakelse og inkludering av barn og unge. Arendal: Arendal kommune.
- Bakken, A. (2019a). Ungdata. Nasjonale resultater 2019. NOVA Rapport 9/19. Oslo: NOVA, OsloMet. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Bakken, A. (2019b). Idrettens posisjon i ungdomstida. Hvem deltar, og hvem slutter i ungdomsidretten? NOVA Rapport 2/19. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Bakken, A.; Frøyland, L. R.; Sletten, M. Å. (2016). Sosiale forskjeller i unges liv. Hva sier Ungdata-undersøkelsene. NOVA Rapport 3/2016. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Barstad, A. og Sandvik, L. (2015) Deltaking, støtte, tillit og tilhørighet En analyse av ulikhet i sosiale relasjoner med utgangspunkt i levekårsundersøkelsene. SSB-rapport 2015/51. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Buadir (2020). Samfunnsøkonomisk analyse av fritidskortordninger som skal øke barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter. Notat. Analyseavdelingen i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Buadir).
- Chen, H.-T. (2005). Practical Program Evaluation. Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness. Thousand Oaks: Sage.
- Collins, M. F. & Kennett, C. (1998). Including poor people in leisure services without stigma: Leisure cards in the UK. *World Leisure & Recreation*, 40(4), 17–22.
- Eimhjellen, I. & Arnesen, S. (2018). Organisasjonsengasjement blant innvandrere. Rapport 2018:3. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Fløtten, T. & Grødem, A.-S. (2014). Helhetlige tiltak mot barnefattigdom: En kunnskapsoppsummering. Fafo-rapport 2014:8. Oslo: Fafo.
- Halsos, O. S. (2020). Nullpunktmåling av fritidsaktivitet i ti forsøkskommuner. Oslo: Oslo Economics.
- Halsos, O. S. (2019). Nullpunktsanalyse av fritidsaktivitet i Arendal og Vadsø. Rapport nr. 2019-46. Oslo: Oslo Economics.
- Hyggen, C., Brattbakk, I. og Borgeraas, E. M. (2018). Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering. NOVA Rapport 11/2018. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

- Løvgren, M. & Svagård, V. (2019). Ungdata junior 2017– 2018. Resultater fra en spørreundersøkelse blant elever i alderen 10 til 12 år. NOVA Rapport 7/19. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Mahoney, Joseph L., Eccles, Jacquelynne S. & Larson, Reed W. (2004). Processes of Adjustment in Organized Out-of-School Activities: Opportunities and Risks. *New Directions for Youth Development*, 101, s. 115–144.
- NESH. (2016). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi (4. utg.). Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteene.
- Rossow, L. O., Neråsen, T., Lanestedt, G., Sperling D. (2019) Utredning av konsepter for digitale løsninger for Fritidskortet. Rapport R1020045-27. Oslo: Agenda Kaupang, s. 334–350.
- Sletten, M. A., Strandbu, Å. og Gilje, Ø. (2015) Idrett, dataspilling og skole – konkurrerende eller «på lag»? *Norsk pedagogisk tidsskrift* 05 / 2015 (volum 99).
- Sletten, M. A. (2010). Social costs of poverty. Leisure time socializing and the subjective experience of social isolation among 13–16-year-old Norwegians. *Journal of youth studies*, 13 (3), 291–315.
- Solstad, G. M. og Bakken, A. (2020). valuering av «Idrett for alle i Oslo». Kartleggingsrapport 2020. NOVA – Rapport 8/20. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Stensrud, C. (2004). From Special Recreation to Enabling Recreation in New Zealand – KiwiAble Case Study. *Annals of Leisure Research*, 7(2), 143–156. doi:10.1080/11745398.2004.10600947
- Svensgaard, M. (2020). Økonomi som barriere for idrettsdeltakelse – kostnader og kostnadsdrivere i barne- og ungdomsidretten. Rapport nr. 2020-12. Oslo: Oslo Economics.
- Svensgaard, M. (2019). Nasjonal kartlegging av fritidskortordninger. Rapport nr. 2019-23. Oslo: Oslo Economics.
- Strandbu, Å. og A. Bakken (2007). Aktiv Oslo-ungdom. En studie av idrett, minoritetsbakgrunn og kjønn. NOVA Rapport 2/07. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Ødegård, G. (2007). Troløs ungdom. Endringer i ungdoms deltagelse i frivillige organisasjoner fra 1992 til 2002. I Strandbu & Øia (red.): *Ung i Norge. Skole, fritid og ungdomskultur*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Vadsø kommune (2019). Fritidskortet – Vadsø kommune. Pilot 2019. Vadsø: Trivselslaben.

Vedlegg

Intervjuguide

Innføringen av forsøket med fritidskort

- Hvordan ligger dere an med innføringen av Fritidskortet i deres kommune?
- Går innføringen etter planen? Har koronatiltakene ført til problemer hos dere?
- Hvilke fritidsaktiviteter ser dere for dere skal være med i ordningen? Har dere lagt til eller trukket fra noen aktiviteter sammenlignet med det dere så for dere i søknadsfasen?
- Hvordan er forvaltningen av kortet forankret i kommunen? Har det vært noen endringer i dette sammenlignet med det dere planla i søknadsfasen?
- Hvilke frivillige organisasjoner har dere kontakt med pr. nå? Planlegger dere å utvide til flere etter hvert, eller er dere i prosess med alle som er aktuelle?
- Har din kommune utviklet egne ordninger som er tenkt å utfylle eller bygge opp under / styrke Fritidskortordningen?

Rekruttering av barn og unge til ordningen

- Hvordan jobber dere med / planlegger dere å jobbe med å rekruttere barn og unge til ordningen?
- Det foregår mange ulike innsatser for å bedre hverdagen til barn og unge i lavinntektsfamilier. Hva tenker du at Fritidskortet gir / kan gi som dere ikke får gjennom andre statlige eller kommunale tiltak?
- Ser du for deg at man kunne oppnådd det samme gjennom ordninger som allerede er etablert, sånn at man kunne spare noe på søknader og rapportering?
- Hvordan tenker dere Fritidskortet inn i den større pakken av tiltak dere har for disse barna og ungdommene?

Utfordringer, lærdommer og status

- Har dere støtt på noen utfordringer så langt som dere vil formidle til Bufdir?

- Har dere lært noe så langt i prosessen – på godt eller vondt – som dere vil formidle til Bufdir og de andre kommunene som deltar i forsøksordningen?
- Nå skal jeg, på bakgrunn av disse samtale med kontaktene i kommunene, skrive en foreløpig statusrapport til Bufdir. Hvis det er en ting du virkelig synes det er viktig å formidle i den rapporten om erfaringene så langt, hva vil det være?

Mal for dokumentstudien

Kommune: [Navn]

Dokumenter som er samlet inn / gjennomgått:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- [Dokument 2]
- [Dokument 3]

Kommuneplanens samfunnsdel	
Begrunnelse/utfordringer:	
Mål:	
Tiltak:	

[Område, f.eks. kultur, helse, osv.]

[Dokument]	
Begrunnelse/utfordringer:	
Mål:	
Tiltak:	

Oppsummering – beskriv:

Hva er hovedtrekkene i kommunens politikk for barn og unge?

Hva er de viktige kommunale tiltakene på barne- og ungdomsfeltet?

Ses disse tiltakene i sammenheng med fritidskortet og eventuelt hvordan?

Hvordan søker kommunen å sikre barn og unges medvirkning i kommunen?

Delrapport: Følgforskning og evaluering av forsøk med fritidskortordninger

Erfaringer fra forsøkskommunenes innføring av Fritidskortet

Denne delrapporten tar for seg kommunenes erfaringer fra innføringen av forsøket med fritidskort for barn og unge. Fritidskortet er en universell ordning for alle barn og unge fra 6 til fylte 18 år som skal kunne brukes til å dekke utgifter til deltakeravgiften i forbindelse med organiserte fritidsaktiviteter. Forsøket med Fritidskortet gjennomføres i 12 ulike kommuner.

Rapporten baserer seg på en forstudie der formålet har vært å undersøke hvordan forsøket har blitt innført og gjennomført i deltakerkommunene og erfaringene de har gjort seg så langt, hva de har lyktes med, og hvilke utfordringer de har møtt på underveis i denne prosessen. Studien baserer seg på intervjuer med prosjektledere i kommunene og en dokumentstudie av politiske og andre plandokumenter fra kommunene.